



RAPPORT FINAL

Évaluation de 15 ans de développement des territoires ruraux

Du développement local à l'appui à la
décentralisation puis à la gouvernance
des territoires ruraux

Tome 1 – Rapport principal

IRAM, CIEDEL, SOUTH RESEARCH

Février 2018



•South Research

Leuvensestraat 5/2

B-3010 Kessel-Lo

Tel +32 (0)16 49 83 10

info@southresearch.be

•Ciedel

10, place des Archives

60002 Lyon

Tel : 33 (0)4 72 77 87 50

ciedel@univ-catholyon.fr

• iram Paris (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

Ce rapport a été rédigé par :

- Julie CONVERSY (Iram)
- Celia CORONEL (Iram)
- Christophe MESTRE (Ciedel)
- Bob PEETERS (South Research)
- Pascale VINCENT (Ciedel)

Sous la coordination de Marie-Jo DEMANTE (Iram).

Ont été parties prenantes de la collecte d'informations et de l'analyse

- Younoussa BALDE - Guinée
- Constant MOMBALLA - Cameroun
- Sambou NDYAYE - Sénégal
- Patrick RASOLOFO - Madagascar
- Saidou SANOU – Burkina Faso

Les auteurs remercient chaleureusement toutes les personnes rencontrées aussi bien en France qu'au Burkina Faso, au Cameroun, en Guinée, au Mali, à Madagascar, au Niger et au Sénégal pour le temps qu'elles ont bien voulu leur consacrer.

Sommaire

SOMMAIRE	4
TABLE DES ILLUSTRATIONS	8
TABLE DES FIGURES	8
TABLE DES ENCADRES	9
ACRONYMES	11
RESUME EXECUTIF	13
I - CADRAGE DE L'ETUDE	19
1. OBJECTIFS	19
2. PHASAGE DE L'ETUDE ET PRINCIPAUX ELEMENTS DE METHODE	19
<hr/>	
2.1. Les étapes	20
2.2. La méthode	21
2.2.1. Axes et critères d'évaluation	21
2.2.2 Les focus thématiques	23
2.2.3 Le choix des pays pour les visites de terrain	23
2.2.4 Les outils	24
2.2.5 L'équipe d'évaluation	24
2.2.6 Les limites principales	25
2.3 Structuration du rapport	26
3 PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PANEL DE PROJETS	27
3.1 LOCALISATIONS	27
3.2 NIVEAUX D'AVANCEMENT ET PERIODES DE MISE EN ŒUVRE	31
3.3 FINALITES DES PROJETS	31
<hr/>	

3.4	OBJECTIFS DES PROJETS : THEMATIQUES DOMINANTES	32
4	TRAJECTOIRE DES STRATEGIES ET DES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX	36
4.1	HISTORIQUE	36
4.1.1.	Années 1980 : constat de la faillite des Etats centralisés et approche gestion des terroirs	36
4.1.2	Années 1990 et 2000 : émergence des décentralisations	38
4.1.3	Années 2010 : crises alimentaires et préoccupation du développement économique des zones rurales	40
4.2	DEFINITIONS ET FAMILLE D' ACTIONS : EVOLUTIONS STRATEGIQUES	43
4.2.1.	Le local	43
4.2.2.	Les bénéficiaires	44
4.2.3.	Le renforcement des capacités	45
4.2.4.	La gestion des ressources naturelles	46
4.2.5.	Le foncier	47
4.2.6.	Le développement économique	48
5	TYPLOGIE DES PROJETS	48
5.1.	Les dénominateurs communs	49
5.2.	Les spécificités	49
5.3.	Une typologie basée sur la nature des résultats attendus et les familles d'actions	50
5.4.	Approche descendante ou ascendante ?	53
II	ANALYSE EVALUATIVE	55
1	UNE PERTINENCE AVEREE PAR RAPPORT AUX BESOINS DES POPULATIONS RURALES	55
1.1.	Entrées territoriales	55
1.2.	Une conception des projets permettant la prise en compte des besoins des territoires et des populations sur des bases participatives	57

2.	UNE COHERENCE EXTERNE AVEREE	60
<hr/>		
2.1.	Une forte cohérence avec les politiques nationales	60
2.2	Une collaboration fortement souhaitée avec les services de l'Etat	63
2.3	Une coordination à dimension variable avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers	65
2.4.	Une articulation très limitée avec les autres interventions de l'AFD	66
3.	UNE COHERENCE INTERNE MITIGEE	68
<hr/>		
3.1.	Des théories du changement explicites mais des logiques d'intervention pas toujours cohérentes	68
3.2	La maîtrise d'ouvrage : l'Etat au centre	70
3.3	Les maîtrises d'œuvre dans la grande majorité d'origine privée	72
3.4	Des dimensionnements financiers très variables	73
3.4.1	Concours financiers et montants	73
3.4.2	Les ressources pour la mise en place d'investissements locaux	74
3.4.3	Les ressources pour le renforcement des capacités	76
3.5	Des outils de financement des actions locales similaires	77
3.5.1	Les fonds d'investissements	77
3.5.2	Les fonds pour le renforcement des capacités, l'appui institutionnel et la gestion du projet	78
3.6	Une durée généralement insuffisante au regard des ambitions	79
3.7	Systèmes de suivi-évaluation	81
3.7.1	Logiques d'intervention et indicateurs	81
3.7.2	Les dispositifs de suivi-évaluation lors de la conception des projets	82
3.8	Synthèse illustrée de la performance de quelques projets représentatifs de l'échantillon concernant leur « conception »	85
4	L'EFFECTIVITE ET L'EFFICACITE	87
<hr/>		
4.1.	Les outils méthodologiques – « du classique » et de vraies innovations	87
4.2.	Le renforcement des capacités, une composante essentielle mais peu de données disponibles	95
4.3.	Les réalisations physiques	98
4.3.1	Des outils financiers au service de l'investissement local	98
4.3.2.	Des investissements nombreux et diversifiés	101
4.4.	Amélioration des ressources financières des collectivités locales	107

5.	UNE EFFICIENCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE AU REGARD DES DONNEES DISPONIBLES	111
6.	EFFETS, IMPACTS, DURABILITE	114
6.1.	Le suivi évaluation des projets et l'appréciation des impacts	114
6.2.	Eléments d'analyse	116
6.2.1.	La maîtrise du développement local	116
6.2.2.	La progression de la gouvernance locale	121
6.2.3.	Le développement économique, une contribution qui doit s'affirmer	123
6.2.4.	Une contribution à l'évolution du cadre légal et réglementaire	125
III	– RECOMMANDATIONS	129
1	INSCRIRE L'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DANS UNE APPROCHE PROGRAMMATIQUE	129
2	DEFINIR LES LOGIQUES D'INTERVENTION DES PROJETS DANS UN DIALOGUE AVEC LES PARTIES PRENANTES POUR LES RENDRE PLUS LISIBLES ET ENRACINEES DANS LE CONTEXTE	130
3	AMELIORER LA COHERENCE AVEC LES AUTRES INTERVENTIONS DE L'AFD	131
4	CLARIFIER LA GOUVERNANCE DES PROJETS	132
5	AMELIORER L'APPUI A LA GESTION DES OUVRAGES, EQUIPEMENTS ET SERVICES EN VUE DE LEUR DURABILITE	132
6	ACCOMPAGNER L'AMELIORATION DES CAPACITES FINANCIERES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	133
7	RENFORCER LES SYSTEMES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE INNOVANTS, ADAPTES AU CONTEXTE	134
8	MIEUX ARTICULER LES ECHELLES ET LES MODALITES D'ACTION EN MATIERE DE GRN	135

9	LE RENFORCEMENT DES CAPACITES COMME FACTEUR PRINCIPAL DE LA DURABILITE ET D'IMPACT	136
10	METTRE EN PLACE UNE ORGANISATION INTERNE PERMETTANT DE TIRER LES LEÇONS DE L'EXPERIENCE	137

Table des illustrations

TABLEAU 1 – CRITERES D'EVALUATION ET PRODUITS ATTENDUS.....	22
TABLEAU 2 – LISTE ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PROJETS ANALYSES	29
TABLEAU 3 - FINALITES DES PROJETS DU PANEL.....	33
TABLEAU 4 – THEMATIQUES DOMINANTES PAR PROJET DU PANEL	34
TABLEAU 5 - LE DENOMINATEUR COMMUN DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	49
TABLEAU 6 - SPECIFICITES DES PROJETS ISSUS DE L'ECHANTILLON	50
TABLEAU 7 - TYPOLOGIE DES PROJETS DE L'ECHANTILLON.....	52
TABLEAU 8 – MAITRISES D'OUVRAGE DES PROJETS DU PANEL.....	71
TABLEAU 9 – NOMBRE ET TYPE DE PLANS LOCAUX ELABORES PAR DES PROJETS ACHEVES EN MARS 2017	87
TABLEAU 10 - RECAPITULATIF DES OUTILS DE PLANIFICATION SPATIALE ET DE GESTION DU FONCIER PREVUS ET MIS EN ŒUVRE DANS LES PROJETS EN COURS OU ACHEVES	93
TABLEAU 11 - FORMATION : ACTEURS LOCAUX ET PRINCIPALES THEMATIQUES ABORDEES DANS LES PROJETS EN COURS OU TERMINES.....	96
TABLEAU 12 - CARACTERISTIQUES DES FONDS DE DEVELOPPEMENT DES PROJETS ACHEVES OU EN COURS.....	98
TABLEAU 13 – NOMBRE, POURCENTAGES PAR DOMAINE ET MONTANTS TOTAL DES INVESTISSEMENTS REALISES DANS LES PROJETS ACHEVES	102
TABLEAU 14 – PART DES COUTS D'ACCOMPAGNEMENT DANS LES COUTS TOTAUX DES PROJETS ACHEVES DE L'ECHANTILLON	113

Table des figures

FIGURE 1 - RECAPITULATIF DE LA DEMARCHE PROPOSEE	21
FIGURE 2 - REPARTITION DES PROJETS DU PANEL SELON LEUR GEOGRAPHIE	27
FIGURE 3 - LOCALISATION DES PROJETS DU PANEL.....	28
FIGURE 4 – ETAT D'AVANCEMENT ET PERIODE DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS	31

FIGURE 5 - GRANDS ELEMENTS DE L'HISTORIQUE DES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	37
FIGURE 6 – ILLUSTRATION PAR QUELQUES EXEMPLES DE LA COHERENCE ENTRE OBJECTIFS DES PROJETS ET POLITIQUES NATIONALES.....	62
FIGURE 7 - EVOLUTION CHRONOLOGIQUE DES POLITIQUES NATIONALES ET DE LA MISE EN PLACE DES PROJETS – EXEMPLE DU SENEGAL.....	64
FIGURE 8 - CONCOURS FINANCIERS ET MONTANTS DES PROJETS ANALYSES.....	73
FIGURE 9 - MONTANTS DES COMPOSANTES INVESTISSEMENTS POUR LES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL/DECENTRALISATION.....	75
FIGURE 10 - MONTANTS DES COMPOSANTES INVESTISSEMENTS POUR LES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL/DECENTRALISATION PAR HABITANT.....	75
FIGURE 11 - MONTANTS DES COMPOSANTES INVESTISSEMENTS POUR LES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	75
FIGURE 12 - MONTANTS DES COMPOSANTES INVESTISSEMENTS POUR LES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE PAR HABITANT.....	75
FIGURE 13 - PERFORMANCES DE LA CONCEPTION DE QUELQUES PROJETS DU PANEL.....	85

Table des encadrés

ENCADRE 1 - LE DOCUMENT DE STRATEGIE 2004 DE L'AFD « APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL ET A LA DECENTRALISATION ».....	39
ENCADRE 2 - CADRES D'INTERVENTION STRATEGIQUE 2010-2012 ET 2012-2016.....	40
ENCADRE 3 - SEMINAIRE DE DOUALA – FACTEURS CLES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX.....	41
ENCADRE 4 - RECOMMANDATIONS DU SEMINAIRE DE DAKAR.....	42
ENCADRE 5 – EXEMPLE DE CARACTERISTIQUES DES COMMUNES - CAS DU PROJET ADDEL AU SENEGAL.....	57
ENCADRE 6 - CONSEQUENCES DES STRATEGIES POLITIQUES SUR LA COHERENCE DES PROJETS – EXEMPLE DU PROADEL ET D'ARSF.....	61
ENCADRE 7 – COMPOSANTES DU PROJET ASGIRAP-CAMEROUN.....	69
ENCADRE 8 - ILLUSTRATIONS AU SENEGAL DES CONSEQUENCES D'UNE DUREE LIMITEE DES PROJETS.....	81
ENCADRE 9 – MODES DE REPRESENTATION ET DEMARCHES DANS LA PLANIFICATION LOCALE.....	89
ENCADRE 10 - PRESENTATION DES POAS- VALLEE DU FLEUVE SENEGAL.....	95

ENCADRE 11 - DONNEES ADDEL SUR LES PERSONNE-JOURS DE FORMATION ET LE PUBLIC FORME.....	97
ENCADRE 12 - PERSONNEL MIS A DISPOSITION PAR LE PACV 3 ET LE PNDP	97
ENCADRE 13 - EXPERIMENTATION DU SUIVI-EVALUATION PARTICIPATIF DANS LE CADRE DU PACV	103
ENCADRE 14 - PROJETS FINANCES PAR LE PACV ET LE PNDP	104
ENCADRE 15 – LA GRN AU PACOF	105
ENCADRE 16 - PNDP ET MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES.....	107
ENCADRE 17 - DUREE DE PREPARATION DES PROJETS - EXEMPLES	112
ENCADRE 18 - PERENNITE DES GUICHETS FONCIERS A MADAGASCAR.....	122
ENCADRE 19 - EFFET DES PROJETS SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES LOCALES – EX DU BURKINA FASO	123
ENCADRE 20 - EXPERIENCE DE L’OPSF AU BURKINA FASO.....	126

Acronymes

ADDEL.....	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
AIDE PODOR.....	Projet d'Agriculture Irriguée et de Développement Economique
AFD	Agence Française de Développement
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locales (au Mali)
APEFAM.....	Projet d'Appui à la Promotion des Exploitations Familiales dans la Région de Matam
ARB.....	Division Agriculture Développement Rural, Biodiversité de l'AFD
ARSF.....	Appui à la Réforme de Sécurisation Foncière
ASAAM.....	Projet d'Amélioration de la Sécurité Alimentaire dans la région de Matam
ASGIRAP	Projet d'Appui à la Sécurisation et à la Gestion Intégrée des Ressources agro-pastorales
C2D.....	Contrat de Désendettement pour le Développement
CAD.....	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CIEDEL.....	Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CIRAD	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
CIS.....	Cadre d'Intervention Sectoriel de l'AFD
CL.....	Collectivités Locales
CRD	Communauté Rurale de Développement de Guinée
DPO.....	Division du Partenariat avec les ONG
EVA	Département Evaluation et Apprentissage de l'AFD
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FDL.....	Fonds de Développement Local
FIDA.....	Fonds International pour le Développement Agricole
FIL.....	Fonds d'Investissement Local
FPDCT	Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales (au Burkina Faso)
GIZ	Agence de coopération technique allemande
GR.....	Groupe de Référence de l'évaluation
GRN.....	Gestion des Ressources Naturelles
IIED.....	International Institute for Environment and Développement
IRAM.....	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement

KFW	Agence de coopération financière allemande
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACDM	Programme de Consolidation de la Décentralisation au Mali
PACR	Projet d'Appui aux Communautés Rurales
PADAC	Projet d'Appui au Développement de l'Agriculture dans le département des Collines
PACOF	Projet d'Appui aux Communes rurales de l'Ouest en matière de Foncier
PADER	Projet d'Appui au Développement Régional
PACV	Projet d'Appui aux Communautés Villageoises
PDRSO	Projet de Développement Régional dans le Sud-Ouest
PGBV	Projet de Gestion des Bassins Versants
PHCF	Projet Holistique de Gestion des Forêts
PNDP	Programme National de Développement Participatif
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNDP	Programme National de Développement Participatif
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROADEL	Programme d'Appui au Développement Local
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PSAE	Projet Sécurité Alimentaire dans l'Est
TCEAO	Gestion des Territoires de Conservation en Afrique de l'Ouest
TDR	Termes de Référence
TPE	Très Petites Entreprises
UE	Union Européenne

Résumé exécutif

Objectifs de l'étude et déroulement

1. Le soutien au développement des territoires ruraux en Afrique Sub-saharienne s'impose comme un axe prioritaire d'intervention de l'Agence Française de Développement. L'AFD a contribué depuis plus de 15 ans à la mise en œuvre d'une lignée de projets contribuant au développement local, à la décentralisation et à la gouvernance des territoires ruraux.
2. Deux objectifs sont fixés à l'étude d'évaluation : un objectif de redevabilité au travers d'un bilan quantitatif et qualitatif ; un objectif prospectif en identifiant des leçons d'expériences vécues « sur le terrain ». Elle s'est déroulée de juin 2016 à février 2018. Des missions de terrain ont eu lieu dans 6 pays : Mali, Sénégal, Guinée, Burkina Faso, Cameroun et Madagascar.
3. L'évaluation porte sur un panel de 23 projets concernant 13 pays d'Afrique subsaharienne et Madagascar, dont les financements ont été octroyés entre 2000 et 2014 par l'AFD et/ou le FFEM à des gouvernements ou des ONG.

Caractéristique de l'échantillon de projets étudiés

4. 16 projets sont situés en Afrique de l'Ouest, 5 en Afrique centrale et 2 à Madagascar. 13 projets sont situés en région sahélienne. Cinq projets ou phases de projet sont en phase de démarrage au moment des études de terrain, 8 projets ou phases de projet sont en cours d'exécution, 10 projets ou phases de projet sont achevés.
5. Douze projets sont financés sur subventions, 6 associent subvention et prêt, 5 utilisent le concours financier du C2D. Les objectifs spécifiques des projets de l'échantillon recouvrent cinq grandes thématiques : appui à la décentralisation, appui au développement local (en lien avec la mise en place d'infrastructures/équipements), appui au développement économique, appui à la gestion durable des ressources naturelles (voire conservation), sécurisation foncière.

Typologie des projets de l'échantillon

6. Trois types de projets sont distingués : (1) projets d'appui au développement local axés sur le renforcement des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures sociales (6 projets), (2) projets d'appui au développement économique territorial axés sur le renforcement des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures socio-économiques (11 projets) et (3) projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles (5 projets).
7. Les familles d'actions sont transversales aux trois types de projet : la formation et l'appui-conseil pour le renforcement des capacités ; l'élaboration d'outils notamment pour la planification locale et le financement d'investissements ; l'appui institutionnel et l'appui aux politiques publiques. Les différences résident dans les types d'acteurs accompagnés (les collectivités territoriales restent des acteurs centraux) ; les objets de planification (développement social, aménagement foncier, gestion des ressources naturelles etc.) ; le type d'investissements (sociocommunautaires, économiques, aménagement des ressources naturelles).

Pertinence

8. La pertinence des projets au regard des besoins des territoires d'intervention est satisfaisante. Même si les diagnostics sont peu détaillés au stade de la faisabilité, la démarche qui consiste à associer les populations aux diagnostics territoriaux et à l'identification des actions à financer est très pertinente.

Cohérence externe

9. Tous les projets sont satisfaisants du point de vue de la cohérence avec les politiques nationales existantes lors de leur conception, voire les anticipent au regard des réflexions en cours (20 projets sur 23 soit 86%) particulièrement en ce qui concerne les réformes de décentralisation, foncières et de gestion des ressources naturelles.
10. Tous les projets d'appui au développement local (type 1) et d'appui au développement économique (type 2) tentent de collaborer avec les services de l'Etat. Cela est moins vrai pour les projets d'appui à la gestion des ressources naturelles (type 3).
11. La cohérence avec les interventions des autres partenaires est moyennement satisfaisante (dans 6 pays sur 13 est recherchée une articulation inter-bailleurs). Cependant cela n'est pas du seul fait de l'AFD, les autres intervenants étant tout aussi responsables, d'autant plus que l'Agence a été souvent très active au sein des coordinations lorsqu'elles existent.
12. En revanche, la cohérence avec les autres interventions de l'AFD est assez faible (20 projets sur 23, 86%). En effet, malgré les savoirs faire important de l'AFD dans le développement agricole et pastoral, on remarque une très faible collaboration entre ces projets sectoriels et les trois types de projets.

Cohérence interne

13. Un peu plus de 2/3 des projets de l'échantillon s'appuient sur des théories du changement explicites, reflétées clairement dans cadres logiques. La présentation des logiques d'intervention des projets correspond cependant plus à leur cadre institutionnel, souvent complexe, qu'à une chaîne de causalité reflétant les problématiques à traiter. Cela nuit à leur cohérence, leur pilotage et leur appropriation par les parties prenantes.
14. Le montage des projets favorise peu le portage politique et institutionnel de la décentralisation (seuls 19% des projets de type 1 et 2 relèvent des ministères en charge de la réforme). Les requêtes de financement émanant de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage est ainsi assumée par des institutions étatiques. Les collectivités locales restent positionnées en bénéficiaires et non en tant que décideurs. La cohérence interne des projets d'appui au développement des territoires qui ambitionne de positionner les collectivités locales au centre de la décision est de ce fait amoindrie.
15. Pour les projets d'appui au développement local (type 1), le montant disponible pour des investissements est en moyenne de 2,5 euros par habitant. Si ces montants ne suffisent pas à rattraper les retards en infrastructures des collectivités concernées, ils représentent jusqu'à 10 fois le montant des impôts locaux collectés par celles-ci. Ils sont donc cohérents avec les objectifs de ces programmes.
16. Les projets d'appui au développement économique (type 2) ont des budgets d'investissement significativement plus importants, 30 euros en moyenne par habitant. Il y a aujourd'hui peu de recul pour savoir si les montants consacrés au renforcement des capacités des acteurs en charge de ces infrastructures seront cohérents avec les enjeux que cela représente.

17. Les projets du panel mettent tous l'accent sur le renforcement des capacités. En cohérence avec les objectifs des projets de développement local, les activités planifiées portent surtout sur la planification locale (à destination des collectivités territoriales) et la compréhension de la décentralisation (pour les citoyens). Les projets d'appui au développement économique des territoires englobent des thématiques plus variées (adaptés aux problématiques qui devraient être traitées).
18. Les projets étudiés ont des durées prévues de mise œuvre de 4 à 5 ans (sauf les projets cofinancés avec la Banque mondiale, sur 12 ans en phases successives). Les durées planifiées sont courtes au regard ambitions affichées.

Effectivité

19. L'effectivité de tous les projets en cours ou achevés d'appui au développement local (type 1) est satisfaisante. Les 8 projets d'appui au développement local achevés (à fin 2016) ont mis en place environ 6500 investissements toutes catégories confondues dans un peu plus de 1000 communes pour un montant financier de 112 millions d'€. (toutes sources de financement confondues, AFD-Etat-Partenaires). L'effectivité des activités de renforcement des capacités est satisfaisante pour 3 projets sur 6, les données pour les autres n'étant pas disponibles.
20. Les projets d'appui au développement économique (type 2), présentent une effectivité satisfaisante pour ce qui est de l'activité d'élaboration d'outils d'appui à la planification incluant les activités économiques. Certains sont en continuité avec les outils mis au point par les projets antérieurs, d'autres représentent de véritables innovations, notamment pour la gestion des ressources naturelles communes et du foncier. Toutefois, 6 projets seulement ont pu mettre en œuvre les outils élaborés, soit 50%. L'effectivité est satisfaisante pour tous les projets de ce type en ce qui concerne la conduite des activités de renforcement des capacités.
21. 60% des projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles (type 3) ont pu mettre en œuvre des outils de planification de la gestion des ressources naturelles et sont à cet égard satisfaisants. L'attention doit être portée sur le fait que trois de ces projets sont en phase de démarrage seulement.

Efficacité

22. 6 projets d'appui au développement local sur les 8 achevés, soit 75 %, se sont montrés efficaces pour la mise en place d'investissements sociocommunautaires. Néanmoins, il n'est pas démontré que les équipements mis en place améliorent l'accès aux services, car peu de données est disponible sur le sujet (excepté dans un projet). Les difficultés, déjà signalées dans les études antérieures, de nomination des personnels par les services de l'Etat (notamment pour les équipements sanitaires ou scolaires) ne sont pas résolues malgré l'engagement préalable des ministères sectoriels.
23. L'efficacité de l'ensemble des projets est moyennement satisfaisante pour ce qui est de la mise en place d'investissements économiques. Dans les trois projets terminés ou avancés significativement, ni le niveau des ressources dédiées via les guichets spécifiques, ni le niveau géographique (communal) des allocations financières et de décision, ne permettent la mise en place des

investissements les plus pertinents et efficaces. Par ailleurs, la faible qualité des études de faisabilité de ces ouvrages nuit à leur performance.

24. Les projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles pour lesquels on a suffisamment de recul (deux projets sur cinq soit 40%) sont efficaces dans la mise en œuvre des investissements en matière de GRN. On remarque que le lien entre appui à la sécurisation du foncier rural et actions visant la gestion des ressources naturelles, particulièrement des ressources communes, ne semble pas s'enclencher. Le niveau territorial des outils de financement et de leurs instances de décision ne favorise pas l'efficacité de telles actions.
25. L'amélioration des ressources financières des collectivités : les projets se concentrent sur la mise à disposition de fonds d'investissement. Ils participent au renforcement des dispositifs nationaux de financement des collectivités locales (adaptation aux contextes spécifiques ou innovation vers l'appui au développement économique). D'autres activités menées concernent l'appui-conseil pour la mobilisation des ressources propres, et les réflexions autour de l'application de taxes ou de redevances pour l'utilisation d'équipements ou de services communaux. Il n'a pas été possible de collecter des données permettant d'évaluer l'effet de ces actions sur les ressources des collectivités.

Efficience

26. Les projets ont des coûts de gestion raisonnables (15% en moyenne). Même si des retards dans la mise en œuvre ont été constatés, le temps imparti est correctement utilisé par la majorité d'entre eux et les investissements mis en place ont des coûts comparables à ceux accompagnés par d'autres programmes. L'efficience est donc globalement satisfaisante.
27. Les principaux bémols à l'efficience résident dans un cycle de projets trop long et quelquefois chaotique entraînant un décalage dans le temps trop important entre les études de faisabilité et la mise en œuvre.

Impact et durabilité

28. Les investissements socioéconomiques, réalisés sous maîtrise d'ouvrage communale, permettent à la commune de gagner en légitimité vis-à-vis des populations. La mise en place de services publics comme la gestion du foncier, est fortement appréciée car permettant de traiter de problématiques essentielles des territoires.
29. Les investissements mis en place dans les trois types de projets améliorent globalement la situation d'équipement des territoires et favorisent l'amélioration des conditions de vie. Mais la qualité des ouvrages et les difficultés récurrentes dans leur gestion et entretien obèrent leur durabilité.
30. De manière transversale, il semble que les projets aient un impact remarquable sur les capacités des élus et des personnels communaux à jouer leur rôle de maître d'ouvrage des investissements communaux.
31. Les PDL permettent bien d'identifier des investissements sociocommunautaires prioritaires. Toutefois, les outils de diagnostic et de planification souffrent d'une qualité conceptuelle insuffisante par rapport à l'envergure des enjeux de développement économique des territoires.
32. Les outils de planification de la gestion des ressources naturelles communes ont des impacts positifs, par le dialogue inter-acteurs sur la prévention et la gestion des conflits. Mais la mise en œuvre des actions planifiées est pour l'instant timide. Dans le seul projet achevé ayant développé ces outils, les aménagements prévus sont peu réalisés et l'outil de planification a été abandonné par la plupart des collectivités après la fin du projet, faute d'animation territoriale continue.

33. Les fonds d'investissement de niveau communal permettent un dialogue local et une transparence dans les décisions. Ils sont bien adaptés aux actions sociocommunautaires mais ils répondent mal aux exigences du développement économique. Celui-ci ne devrait pas se résumer à une somme de micro-projets au niveau communal.
34. Les travaux sur la sécurisation foncière ont des impacts positifs sur la gestion et la prévention des conflits. Ils favorisent également une perception positive des habitants des rôles des collectivités pour la garantie des droits. Mais ils ne démontrent jusqu'à présent pas une articulation étroite avec le renforcement du développement économique.
35. Certains projets ont eu un impact positif sur l'évolution du cadre réglementaire et des outils nationaux notamment en matière de décentralisation, de financement du développement économique, de planification concertée de gestion des ressources naturelles, de politique foncière.

Les recommandations

36. Inscrire l'appui au développement des territoires dans une approche programmatique. La durée des projets est un élément déterminant pour la cohérence et la durabilité des démarches et outils. Une approche programmatique en outre permettrait d'articuler plus aisément au sein d'un même projet des actions de temporalités différentes (court, moyen ou long terme).
37. Définir les logiques d'intervention des projets dans un dialogue avec les parties prenantes pour les rendre plus lisibles et enracinées dans le contexte : clarifier et harmoniser une approche en matière de planification des projets ; les chefs de projets doivent pouvoir s'impliquer plus fortement dans la conception de projets pour mieux partager les contraintes du contexte d'une part et les attentes de l'AFD au regard de ses cadres stratégiques, d'autre part. ; organiser systématiquement des ateliers de programmation des projets pour dialoguer avec les différentes parties prenantes sur la stratégie et les adaptations souhaitables.
38. Améliorer la cohérence avec les autres interventions de l'AFD. Des collaborations doivent être plus clairement établies, dès la conception des projets, pour mobiliser les outils et méthodes issus des projets sectoriels afin d'améliorer les interventions de développement économique des territoires.
39. Négocier avec les Etats partenaires une clarification de la gouvernance des projets. Les responsabilités doivent être clairement définies, concernant aussi bien la décision que l'exécution des procédures. Réfléchir aux modalités pour que les collectivités, notamment de niveau régional, deviennent maîtres d'ouvrages des projets qui les concernent.
40. Améliorer l'appui à la gestion et à l'entretien des ouvrages et services décentralisés en vue de leur durabilité. Plusieurs pistes pourraient être discutées avec les Etats : l'amélioration du transfert des ressources liées au transfert des compétences ; la mise en place de fonds d'entretien au sein des dispositifs de financement des CL quand ils existent. Par ailleurs, il est recommandé d'intégrer la dimension de l'entretien et de la gestion de manière systématique dans la stratégie des projets. Prévoir, dans les études de faisabilité des ouvrages, l'analyse des conditions de leur durabilité et une ingénierie territoriale qui permettent de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités « après réception ».

41. Accompagner l'amélioration des capacités financières des collectivités territoriales. L'AFD pourrait accompagner la réflexion des gouvernements en matière d'affectation des ressources. Ce défi est d'autant plus grand que des moyens très significatifs vont être fléchés vers le Sahel du fait du contexte de crise. Il sera important qu'une part significative de ces fonds puisse être orientée vers l'amélioration des capacités d'investissements des collectivités.
42. Renforcer les systèmes de gouvernance territoriale innovants, adaptés au contexte. Le contexte global est marqué par la frilosité des Etats à approfondir les réformes de décentralisation. Par ailleurs les démarches participatives ont tendance à se bureaucratiser ; leur renouvellement doit être accompagné pour une meilleure concertation entre différents groupes sociaux. Des projets pilotes, sur les questions de participation et de contrôle citoyen pourraient être tentés dans certains contextes. Un travail de capitalisations des approches innovantes des projets de l'AFD mais aussi d'autres agences pourrait être mené pour alimenter la réflexion.
43. Mieux articuler les échelles et les modalités d'action en matière de GRN. Il s'agit de capitaliser les expériences en gestion des ressources naturelles et les valoriser en interne pour favoriser l'efficacité et la durabilité des actions. Des moyens doivent être prévus pour l'expérimentation et l'innovation dès la conception des projets, en favorisant l'implication des structures de recherche françaises et nationales.
44. Poursuivre les stratégies articulant « investissement » et « renforcement des capacités ». Lors des études de faisabilité puis lors des diagnostics de territoire, bien identifier les capacités à renforcer en fonction des rôles et fonctions des acteurs. Le renforcement des capacités demande de mobiliser une ingénierie territoriale forte et continue. Enfin une réflexion doit être menée sur l'identification et les modalités de collecte et d'analyse d'indicateurs de suivi pertinents quant aux résultats atteints en termes de renforcement des capacités.
45. Mettre en place une organisation interne permettant de tirer les leçons de l'expérience. Il est proposé d'intégrer pleinement la capitalisation sur le secteur et/ou le pays dans le cycle du projet. Il s'agit de vérifier qu'un bilan des connaissances internes de l'AFD a été fait au début du projet, de poursuivre la sensibilisation des chefs de projet sur les réflexions et productions du département Innovations, Recherches et Savoirs (IRS) et demander aux responsables géographiques de transmettre à ce département les fiches des projets ; demander à l'IRS de fournir les éléments de recherche et de capitalisation disponibles, les formes de ces apports pouvant être diverses (documents, intégration dans les équipes-projet, échanges ...).
- 46.

I - Cadrage de l'étude

1. Objectifs

Le soutien au développement des territoires ruraux en Afrique Sub-saharienne s'impose comme un axe prioritaire d'intervention de l'Agence Française de Développement. L'AFD a ainsi contribué depuis plus de 15 ans à la mise en œuvre d'une lignée de projets contribuant au développement local, à la décentralisation et à la gouvernance des territoires ruraux.

L'Agence a considéré que le moment était venu d'évaluer et capitaliser son expérience autour de ces projets, sur la base d'une évaluation globale et indépendante. Ainsi deux objectifs sont fixés à l'étude d'évaluation de « **15 ans de développement des territoires ruraux en Afrique Sub-saharienne** » :

Un objectif de redevabilité. Il s'agit à travers l'évaluation de rendre compte de ce qui a été réalisé dans les projets et dans quelles conditions, au travers d'un bilan quantitatif (activités réalisées notamment) et qualitatif (résultats obtenus mais également qualité du montage) des projets à différents stades de maturité (conception, mise en œuvre, achèvement) sur la période 2000-2014, articulé autour des critères usuels de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, durabilité).

L'exercice évaluatif porte sur un panel de 23 projets concernant 13 pays d'Afrique subsaharienne et Madagascar dont les financements ont été octroyés entre 2000 et 2014 par l'AFD et/ou le FFEM à l'endroit de gouvernements ou d'ONG.

Un objectif prospectif. A la lumière des évolutions globales des contextes territoriaux, ainsi que des approches successives de l'AFD et de leurs résultats, il s'agit, à partir des leçons d'expériences vécues « sur le terrain », de développer des enseignements à visée prospective. Dans ce sens, l'évaluation doit contribuer à :

- L'élaboration de connaissances par le biais d'une démarche de capitalisation transversale basée sur une analyse comparative des « leçons apprises » autour des « projets d'appui au développement des territoires ruraux », tant en ce qui concerne la pratique qu'en ce qui concerne le sens donné à cette notion ;
- L'élaboration de recommandations opérationnelles permettant à l'AFD d'améliorer ses interventions et de construire des modes opératoires robustes, tant du point de vue technique que financier.

2. Phasage de l'étude et principaux éléments de méthode

Le pilotage et le contrôle qualité de l'évaluation ont été assurés par la division EVA avec l'appui de la division ARB. Un groupe de référence (GR), présidé par une personnalité indépendante, Madame

Camilla Toulmin¹, a été constitué pour le suivi et l'appréciation des travaux réalisés. Ce groupe a réuni des représentants des différentes divisions de l'AFD concernées par les problématiques traitées dans les projets et par l'évaluation, du FFEM, du MEAE et du CIRAD.

2.1. Les étapes

Pour répondre aux termes de référence, le consortium IRAM-CIEDEL- South Research en charge de l'évaluation a proposé le phasage suivant :

Une phase de cadrage. Cette étape de travail conceptuel ex ante a été conçue comme un temps de dialogue avec le commanditaire (au travers du Groupe de référence) et d'analyse de « l'état de l'art » en matière de projets d'appui au développement des territoires ruraux soutenus par l'AFD, afin d'en dégager les angles d'examen susceptibles de constituer le socle de cette évaluation approfondie. Un premier temps d'échange avec le GR a été organisé en juin 2016 afin de recueillir les attentes, les éventuelles divergences de vue, et les recommandations de ses membres. Une note de cadrage a été réalisée en deux étapes : une première proposition a été soumise lors d'une deuxième réunion avec le GR en octobre 2016 puis une seconde suite aux confirmations, recommandations et amendements émis.

Une phase de recueil et d'analyse de l'information. L'Equipe d'évaluation a pu procéder à une revue bibliographique analytique des 23 projets, et à des missions de terrain dans 6 pays (entre février et avril 2017).

Une réunion de débriefing à l'issue des missions de terrain en mai 2017 a permis de partager avec le Groupe de référence les premiers éléments et notamment d'informer sur la disponibilité des informations et de ce fait de la capacité ou non d'analyse des différents critères d'évaluation. Le diaporama présenté à cette occasion est donné en Annexe 4.

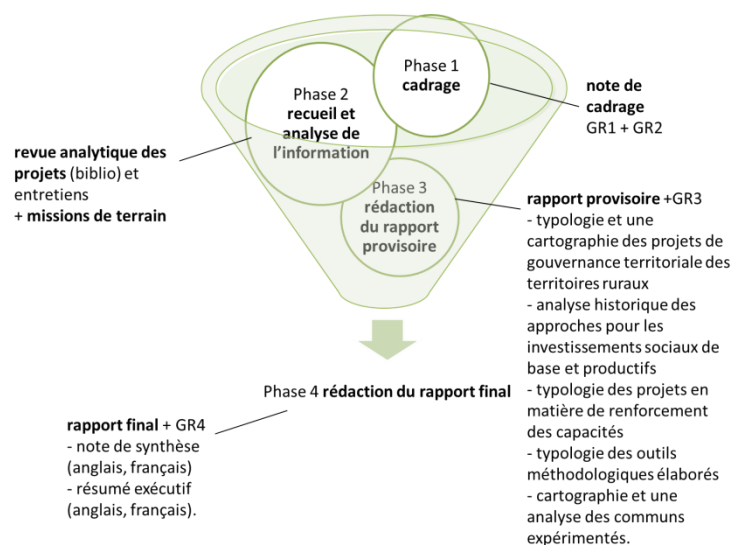
Une phase de rédaction du rapport provisoire qui a donné lieu à deux versions du document, la première remise en juillet 2017, l'autre, version complétée de la précédente suite à des demandes de précisions du GR, remise en novembre 2017. Cette dernière version a été discutée au cours d'une réunion du GR le 15 décembre 2017 et a permis de partager le diagnostic réalisé.

Une phase de recommandations prospectives. Afin de débattre des recommandations de l'étude figurant au rapport provisoire tant des points de vue technique (faisabilité opérationnelle et stratégique des recommandations), que conceptuel (adéquation des recommandations avec les enseignements de l'évaluation), un atelier d'une demie journée été organisé le 12 janvier 2018 avec une quinzaine de participants issus de divisions ARB, du département EVA et de la division Afrique. Ce temps d'échange a permis d'aboutir à la formulation de recommandations fédératrices qui ont été intégrées au présent rapport final. Pour une meilleure valorisation de l'étude, ce rapport sera assorti d'une note de synthèse (anglais, français) mettant en exergue les points clés de l'exercice évaluatif en termes de constats, enseignements et recommandations, illustré par des visuels.

Ce rapport sera présenté lors d'une **restitution à l'endroit du groupe de référence**, probablement élargi, lors d'une dernière réunion.

¹ Camilla Toulmin est une économiste britannique et ancienne directrice de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Elle a consacré sa carrière à la recherche sur l'agriculture, la terre, le climat et les moyens de subsistance dans les régions arides d'Afrique. Elle est membre senior de l'IIED depuis juin 2015 et est professeure au Lancaster Environment Centre

Figure 1 - Récapitulatif de la démarche proposée



2.2. La méthode

2.2.1. Axes et critères d'évaluation

Chaque projet a été analysé selon deux grands axes :

- À travers une grille d'analyse mettant en évidence ses caractéristiques essentielles et permettant de construire des **typologies utiles à la comparaison des projets** et d'élaborer une synthèse transversale ;
- À travers les **critères du Comité d'Aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE)** permettant d'évaluer sa pertinence et ses performances. Ainsi la conception et le montage des projets ont été analysés selon les critères de pertinence et de cohérence interne et externe ; leur mise en œuvre a été examinée sous l'angle de vue de l'efficacité et de l'efficacités. L'impact et la durabilité des projets ont fait l'objet d'analyses spécifiques.

Tableau 1 – Critères d'évaluation et produits attendus

Temps du projet	Critères d'évaluation	Produits attendus
Conception et montage du projet	<p>Pertinence</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ adéquation des objectifs de l'intervention au problème identifié et aux besoins des acteurs concernés, ▪ pertinence de la logique d'intervention <p>Cohérence interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dimensionnement adéquat de la durée, de la progressivité et des moyens par rapport aux activités <p>Cohérence externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ cohérence avec les politiques nationales / la mise en œuvre à l'échelon territoriale d'une politique publique / accompagnement de dynamiques locales ▪ coordination avec les acteurs dans le contexte de l'intervention ▪ complémentarité avec les autres bailleurs ▪ complémentarité avec les autres projets soutenus par l'AFD dans le secteur rural 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une cartographie des projets de gouvernance de territoires ruraux soutenus depuis 15 ans ▪ Une typologie des projets (selon leur profondeur historique, leur logique, leurs objectifs, leur entrée territoriale, la place des liens urbain-rural dans le projet, les moyens financiers mobilisés par l'AFD et le FFEM, l'expertise mobilisée par l'AFD, les dispositifs de coordination prévus, les secteurs d'activités et d'investissement, les finalités des réalisations physiques envisagées). ▪ Une capitalisation transversale sur le montage de projets en termes organisationnel, institutionnel et financier
Mise en œuvre du projet	<p>Efficacité & efficacité :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dans quelle mesure les objectifs poursuivis ont été atteints ou sont en passe de l'être? ▪ dans quelle mesure les résultats obtenus sont à la mesure des sommes dépensées? ▪ dans quelle mesure la stratégie de mise en œuvre s'est-elle adaptée aux évolutions du contexte? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse historique de l'évolution des approches en explicitant les points d'inflexion et leurs déterminants (contextuels) ▪ Typologie des différentes approches pratiques en matière de renforcement des capacités ▪ Analyse des changements produits autour des 4 types d'objectifs visés (développement économique, développement social, GRN et gouvernance) et des enjeux en termes d'évaluabilité de ces approches ▪ Typologie des outils méthodologiques
Effets du projet	<p>Durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'intervention est-elle en mesure de produire des résultats dans le temps, une fois qu'elle a cessé? ▪ comment qualifier l'appropriation par les acteurs des institutions décentralisées mises en place? <p>Impacts (économique, social, environnemental et gouvernance) Dans les cas où le recul est suffisant, quels effets induits par l'intervention (positifs, négatifs, directs, indirects intentionnels ou non) en termes de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ préservation des ressources naturelles, ▪ de gouvernance (implication de la société civile, participation, mise en place de communs, gestion publique ou privatisation, ...), etc. 	<p>Analyse des Changements :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ liés aux finalités des réalisations physiques ▪ aux capacités des acteurs locaux et de leurs institutions ▪ dans la gouvernance locale (rôles des services centraux, lieux de décision locale, adaptation aux dynamiques économiques rurales : gestion du foncier, décision entre acteurs sur les usages et les espaces, sur les investissements collectifs) ▪ accompagnement des opérateurs économiques ▪ fiscalité locale ▪ élaboration d'un projet de développement communal ou régional à moyen terme ▪ dans les pratiques de gestion des communs

2.2.2 Les focus thématiques

Les termes de référence attiraient l'attention sur un certain nombre d'éléments clés constitutifs des projets à évaluer et pour lesquels l'AFD souhaitait une analyse approfondie, une capitalisation des bonnes pratiques les concernant et finalement des recommandations à portée stratégique et opérationnelle. Ces focus concernent :

- **Le développement économique**, notamment la construction d'une vision du développement économique d'un territoire et de la planification, du développement local et celui des filières, le financement des investissements à caractère économique et le soutien aux acteurs économiques pour leur mise en valeur ;
- **La gestion des ressources naturelles et du foncier ;**
- **L'articulation urbain/rural ;**
- **Les communs ;**
- La prise en compte des **situations de fragilité, de crises et de conflits ;**
- L'évolution des **modalités d'intervention financière de l'AFD** et son éventuel impact sur la conception et/ou les performances des projets ;
- Le **passage à l'échelle des projets pilotes.**

La réunion de débriefing à l'issue des missions-terrain en mai 2017, au regard des informations disponibles et des contextes des différents projets de l'échantillon (cf. Annexe 4), a arrêté de ne traiter de manière approfondie qu'une partie de ces focus thématiques, à savoir le développement économique, la gestion des ressources naturelles et du foncier, l'évolution des modalités d'intervention financière de l'AFD. La question des communs fait quant à elle l'objet d'une annexe spécifique.

2.2.3 Le choix des pays pour les visites de terrain

La phase de cadrage a permis de définir un certain nombre de critères permettant d'arrêter la liste des projets à visiter :

- **L'évolution du contexte** : elle est déterminante pour mieux comprendre les méthodes et approches mises en œuvre par les projets. Les éléments clés retenus sont l'avancée des processus de décentralisation, celle des réformes foncières, et leurs particularités.
- **Les entrées thématiques priorisées par les projets** : elles permettent d'avoir une vision des différentes problématiques priorisées et d'analyser l'efficacité des démarches pour les traiter.
- **Le nombre et l'antériorité des projets évaluable dans le pays** : de manière globale, les pays ou des projets anciens et/ou multiples ont pu être favorisés afin de disposer d'un échantillon d'expériences significatif et/ou d'un recul suffisant.
- **La possibilité de réaliser des déplacements sur le terrain** : la situation sécuritaire de certains pays est difficile. Les pays ou zones où des visites de terrain sont possibles ont été privilégiés.

Au regard de ces éléments, les pays suivants ont été arrêtés : le **Mali**, le **Sénégal**, la **Guinée**, le **Burkina Faso**, le **Cameroun** et **Madagascar**.

2.2.4 Les outils

Plusieurs outils ont été développés :

a. La grille de caractérisation des projets

Cette grille d'analyse a servi de base à des typologies permettant la comparaison et le regroupement de projets en fonction des enseignements recherchés. Elle a été construite sur la base d'éléments propres au **montage du projet** :

- problématiques principales abordées
- objectifs
- entrée territoriale
- approche « ascendante »/ « descendante »
- montage organisationnel
- montage financier : nature des concours et circuits/modalités de gestion.

et à la mise en œuvre en fonction des **grandes familles de résultats et d'actions** :

- réalisation physiques
- renforcement des capacités
- accroissement de la mobilisation de ressources locales
- mise au point d'outils méthodologiques.

La **spécificité des contextes** notamment dans les domaines des politiques de décentralisation et agricoles sont déterminant à la fois dans la construction des projets et dans leurs performance au regard des objectifs et résultats attendus. Des frises chronologiques ont été réalisées reprenant les grandes étapes d'évolution de ces contextes synthétisant :

- Le niveau d'avancement décentralisation/compétences et capacités des CL
- Le niveau d'avancement lois foncières/axes principaux
- Les axes principaux des évolutions des politiques des secteurs agricole et foncier.

b. Les questions évaluatives et les indicateurs

Au regard des premières analyses bibliographiques lors de la phase de cadrage, ont été définis pour chaque critère d'évaluation les principales questions évaluatives ainsi que les indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs devant permettre d'y répondre, les sources d'information et méthodes de collecte. Une grille a été construite pour chacun des trois éléments principaux suivants :

- Montage du projet (concept sous-jacent, entrée principale, logique d'intervention, montage institutionnel et financier),
- Performances par famille de résultats et d'actions,
- ainsi que sur des focus thématiques spécifiques sur lesquels une analyse transversale est particulièrement demandée dans les termes de référence,

2.2.5 L'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation était constituée de :

- 5 analystes principaux aux profils complémentaires impliqués tout au long de l'étude ;

- de trois experts thématiques (développement rural, agroéconomie, gestion des ressources naturelles), mobilisés pour participer à la réflexion à chaque étape de l'évaluation ;
- enfin, pour les missions terrain, des experts nationaux de haut niveau avec qui l'IRAM, le CIEDEL ou South Research ont des collaborations fréquentes.

2.2.6 Les limites principales

Un panel de projets présentant des limites en termes de pertinence pour l'exercice. Si l'on considère les enjeux en termes d'enseignements transversaux à en tirer, il s'avère que l'échantillon de projets a permis des analyses particulièrement intéressantes pour les projets s'inscrivant dans la durée (PACV-Guinée, PNDP-Cameroun, VAINCRE-Mauritanie), ou dans un même pays, toujours sur un temps long et dans des zones différentes (projets au Sénégal : ADDEL, PACR, ASAAM, etc...), et quand l'analyse permettait une mise en perspective historique avec des projets antérieurs financés par l'AFD (par exemple au Burkina Faso ou au Mali). On observe que les contextes pays ont un impact primordial sur la conception et la mise en œuvre des projets. L'analyse des quelques projets « isolés » (PROADEL-Tchad, PDRSO-RCA, PADAC Bénin etc...) même s'ils permettent d'interroger des atouts et contraintes spécifiques de leurs contextes d'intervention justifiant leur mise en œuvre apporte moins d'éléments substantiels à verser à l'étude, car pouvant être difficilement comparés à d'autres situations.

D'un autre point de vue, les projets TCAO et PHCF (entrée conservation) sont sur certains aspects trop peu représentatifs pour être intégrés à tous les éléments d'analyse.

Par ailleurs, l'échantillon ne comprend aucun projet spécifique d'appui aux filières agricoles, qui pourtant peuvent participer du développement économique des territoires ruraux. L'échantillon aurait peut être gagné en pertinence s'il s'était concentré sur un nombre plus limité de pays mais en s'inscrivant plus systématiquement dans une perspective historique et intégrant tous les projets AFD possiblement en lien (projets développement local, filières, conservation etc.).

Des visites de terrain en nombre limité et de courte durée. Tous les projets n'ont pas pu faire l'objet de missions de terrain puisque 6 pays seulement ont été retenus. Les missions ont été relativement courtes (9 jours dans chaque pays). Aussi, pour ceux qui n'ont pas pu être visités, l'analyse n'a pu se fonder que sur les rapports d'exécution disponibles, voire de rapports d'évaluation le cas échéant et a été donc tributaire de la qualité de ces derniers, qui pouvait être assez hétérogène.

Des acteurs de projets terminés peu disponibles. Il est à noter que pour les projets terminés depuis plusieurs années, les bénéficiaires ont été difficiles à retrouver, ce qui a limité fortement l'analyse de la durabilité et de l'impact des projets particulièrement en leur composante « renforcement des capacités ».

Des télescopages avec des évaluations prévues ou en cours. Certaines missions prévues ont été perturbées et pris du retard du fait de « doublons » avec des missions d'évaluation (mi-parcours ou finales) en cours ou à venir. Cela a notamment été le cas pour le Sénégal, et de manière plus compliquée pour le Burkina Faso, si bien que la commande pour ce pays a été modifiée pour consacrer plus de temps à analyser l'historique des interventions, et les liens entre les projets.

L'inaccessibilité de certaines données. La diversité des projets à étudier, l'ancienneté de certaines informations compliquées à consolider, et le peu de temps et de moyens disponibles pour les missions de terrain, ont participé à la difficile accessibilité de certaines données. D'autant que l'évaluation ambitionnait de s'articuler autour d'axes d'analyse qui n'étaient pas nécessairement des points d'attention initiaux des différents projets étudiés. Par exemple, des objectifs de développement économique ou ceux de gestion des communs sont des objectifs qui n'étaient pas au centre de l'attention des projets au moment de leur conception, ni même de leur mise en œuvre.

La volatilité de la composition du Groupe de référence d'une réunion à l'autre. Les participants au GR ont varié selon les réunions, un nombre limité de personnes restant à l'identiques d'une réunion à l'autre (chaque réunion regroupant 25 à 30 personnes). Cela a eu l'avantage d'enrichir le contenu des débats par de nouveaux apports mais a présenté l'inconvénient de devoir rappeler à plusieurs reprises les objectifs de l'étude et les choix méthodologiques effectués et de tenter de prendre en considération au fil des différentes étapes de l'étude, des attentes non exprimées au démarrage. La division EVA a eu à cet égard un rôle important de cadrage des attendus.

2.3 Structuration du rapport

Le présent rapport est proposé en deux volumes :

- un volume principal présentant l'analyse évaluative,
- un volume d'annexes reprenant notamment les TDR, une note spécifique traitant des « communs » les présentations des projets, la note de cadrage, des documents de travail pertinents pour l'approfondissement des éléments d'analyse (notamment sur le Mali et le Burkina Faso) par le lecteur intéressé.

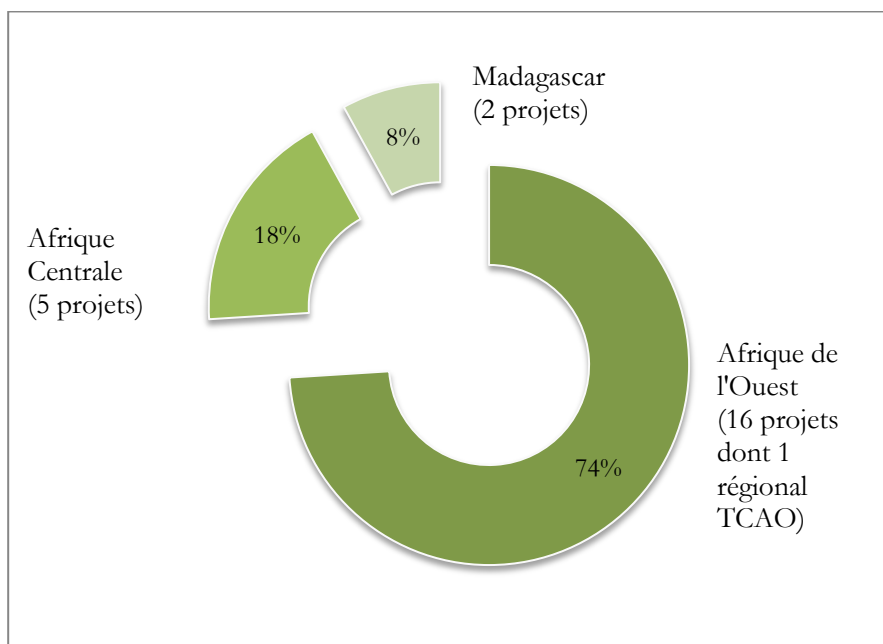
3 Principales caractéristiques du panel de projets

La liste des projets est donnée dans le Tableau 2. Les projets du panel ont été choisis par la Division ARB en concertation avec EVA et été indiqués dans les termes de référence. L'équipe d'évaluation n'est pas intervenue dans ce choix.

3.1 Localisations

Les projets sont répartis dans treize pays. 16 projets sont situés en Afrique de l'Ouest (74%), 5 en Afrique centrale (18%) et 2 à Madagascar (8%). La région sahélienne est largement représentée puisque 13 projets y sont situés (56%). Par ailleurs, certains pays occupent une place importante dans l'échantillon. Ainsi le Sénégal regroupe à lui seul 5 projets (soit près de 30 % de l'échantillon), le Burkina Faso 2, le Cameroun 3, le Mali 2, la Mauritanie 2 et la Guinée 2 également. Le TCAO est un projet régional dans la mesure où il a mené des actions au Burkina Faso, Togo, Bénin, Ghana et Niger.

Figure 2 - Répartition des projets du panel selon leur géographie



A noter cependant que les deux projets mauritaniens et guinéens sont de fait deux phases successives d'un même projet. C'est également le cas pour deux projets au Cameroun sur les trois ciblés.

Treize projets (56%) sont situés dans des zones « historiques » d'intervention de l'AFD, notamment dans l'appui aux filières de rente ou vivrières : zones cotonnières au Mali, au Burkina Faso et au Bénin, zones rizicoles et de maraîchage dans la vallée du fleuve au Sénégal, zones agro-pastorales au Cameroun, au Niger, au Tchad et au Mali.

Enfin, 4 projets (17%) sont d'ampleur nationale en Guinée (PACV 2 et 3) et au Cameroun (PNDF 1 et 2).

Figure 3 - Localisation des projets du panel

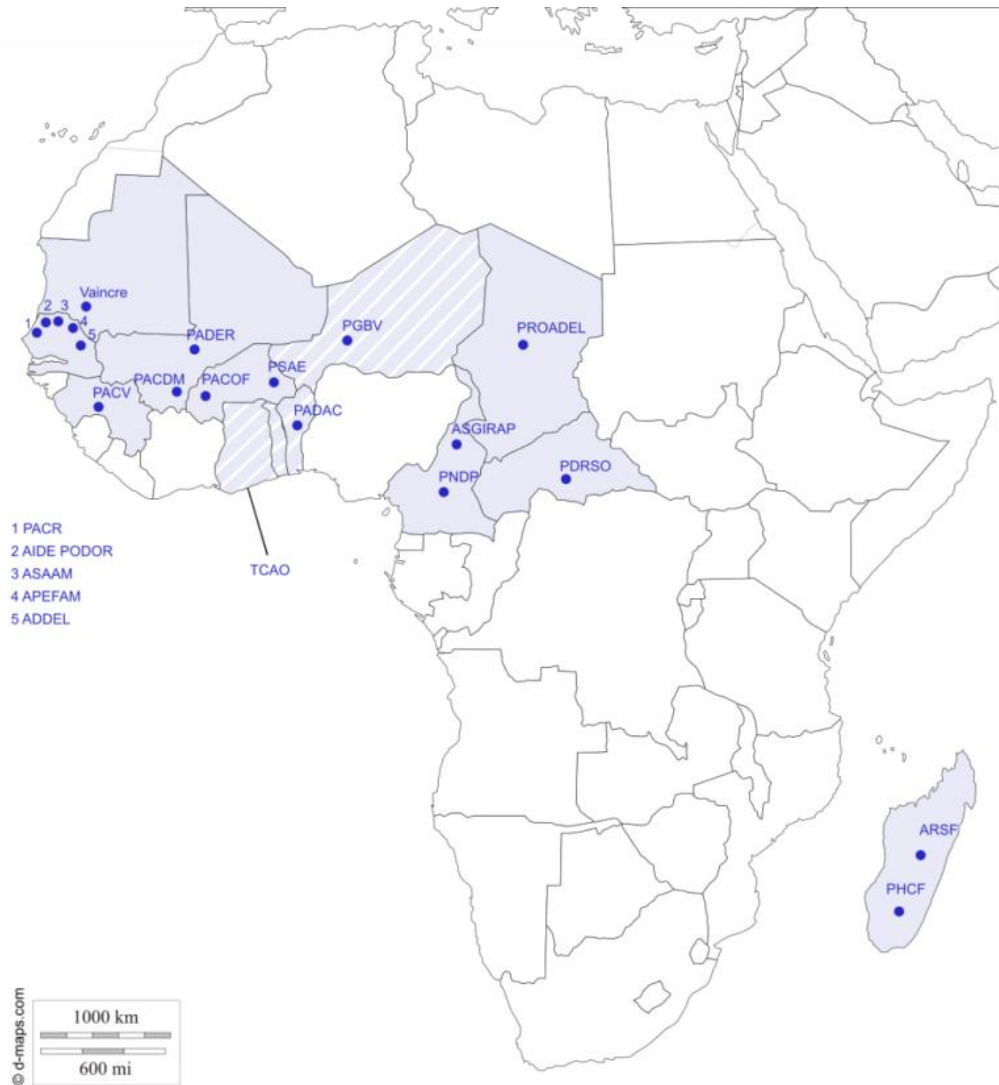


Tableau 2 – Liste et principales caractéristiques des projets analysés

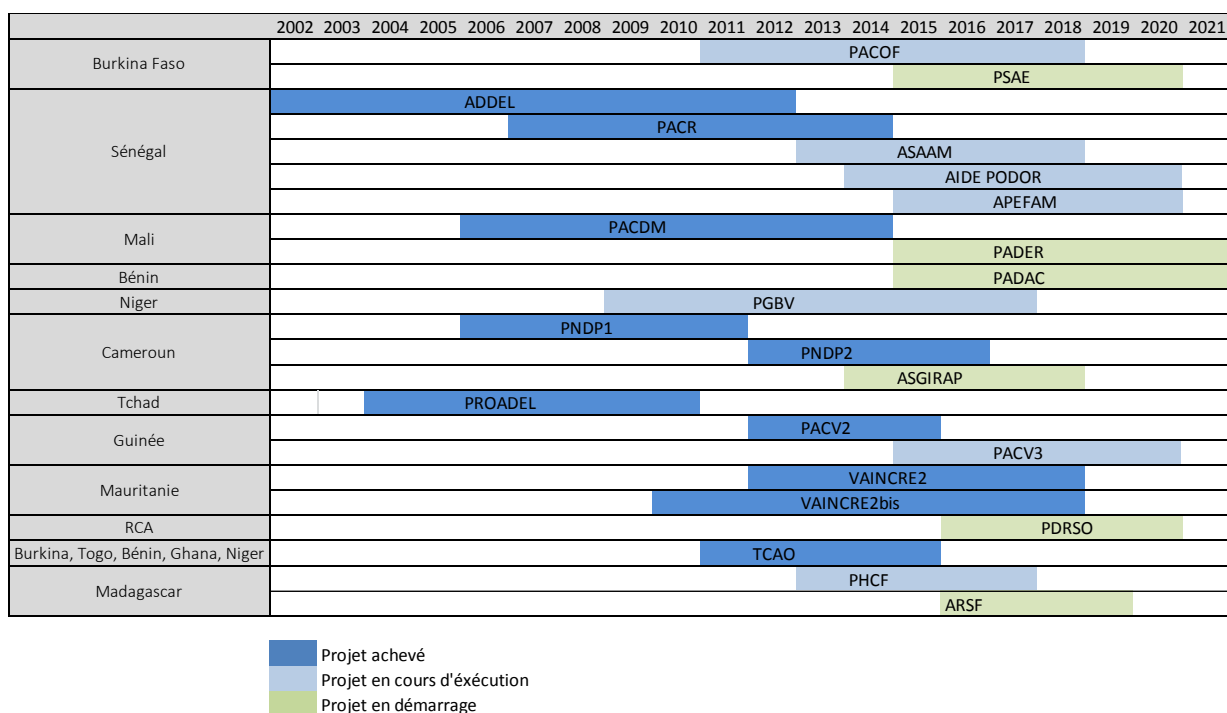
	Pays	Projet	Dates	Etat d'avancement Mars 2017	Type de concours	Thématiques principales
1	Burkina Faso	Appui aux communes rurales de l'Ouest en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles - PACOF	2011-2018	Exécution	SUBV	Sécurisation du foncier + appui au dev local/décentralisation
2	Burkina Faso	Programme sécurité alimentaire et gestion des risques agricoles dans l'Est du Burkina - PSAE	2015 - 2020	Démarrage	SUBV+PTC	Appui au dev agricole/éco + sécurisation du foncier
3	Sénégal	Projet d'appui à la décentralisation et au développement local - ADDEL	2002 - 2012	Achevé	SUBV	Appui au dev local/décentralisation
4	Sénégal	Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal pour favoriser l'investissement et le partenariat public/privé - PACR	2007 - 2014	Achevé	SUBV	Sécurisation du foncier + appui au dev local/décentralisation + appui au dev éco
5	Sénégal	Projet d'amélioration de la sécurité alimentaire et d'appui à la gestion des terres dans la région de Matam - ASAAM	2013 - 2018	Exécution	SUBV+PTC	Appui au dev agricole/éco + sécurisation du foncier
6	Sénégal	Projet d'agriculture irriguée et de développement économique des territoires ruraux de Podor - AIDE PODOR	2014 - 2020	Démarrage	SUBV+PTC	Appui au dev agricole/éco + sécurisation du foncier
7	Sénégal	Projet d'appui à la promotion des exploitations familiales dans la région de Matam - APEFAM	2015 - 2020	Démarrage	SUBV+PTC	Appui au dev agricole/éco + sécurisation du foncier + appui GRN
8	Mali	Programme d'appui à la consolidation de la décentralisation au Mali – PACDM	2006 - 2014	Achevé	SUBV	Appui au dev local/décentralisation avec accent sur appui au dev économique
9	Mali	Programme d'appui au développement économique des territoires ruraux des Régions de Ségou et de Tombouctou - PADER	2015 - 2021	Démarrage	SUBV+PTC	Appui au dev économique
10	Bénin	Projet d'appui au Développement de l'agriculture dans le département des collines - PADAC	2015 - 2021	Démarrage	SUBV+PTC	Appui au dev agricole/éco + sécurisation du foncier
11	Niger	Projet d'Aménagement et de gestion du bassin versant de Badaguichiri - PGBV	2009 - 2017	Exécution	SUBV	Appui GRN + sécurisation du foncier + appui au dev économique
12	Cameroun	Programme National de développement participatif - PNPD1	2007 - 2012	Achevé	C2D	Appui au dev local/décentralisation

	Pays	Projet	Dates	Etat d'avancement Mars 2017	Type de concours	Thématiques principales
13	Cameroun	Programme National de développement participatif seconde phase - PNDP2	2012 - 2016	Achevé	C2D	Appui au dev local/décentralisation avec accent sur appui au dev économique
14	Cameroun	Programme d'appui à la sécurisation et à la gestion intégrée des ressources agro-pastorales - ASGIRAP	2014 - 2018	Exécution	SUBV	Appui au dev agricole/éco + appui GRN
15	Tchad	Projet d'appui au développement local - PROADEL	2004 - 2010	Achevé	SUBV	Appui au dev local/décentralisation
16	Guinée	Programme d'appui aux communautés villageoises seconde phase - PACV 2	2012 - 2015	Exécution	SUBV	Dev local/décentralisation
17	Guinée	Programme d'appui aux communautés villageoises troisième phase - PACV 3	2014 - 2019	Démarrage	C2D	Dev local/décentralisation avec accent sur dev économique
18	Mauritanie	Programme d'appui au développement local et à la décentralisation dans les régions de l'Assaba, du Guidimakha - VAINCRE 2	2012 - 2018	Achevé	C2D	Dev local/décentralisation
19	Mauritanie	Programme d'appui au développement local et à la décentralisation dans les régions de l'Assaba, du Guidimakha et du Gorgol - VAINCRE 2 Bis	2010 - 2018	Achevé	C2D	Dev local/décentralisation
20	RCA	Projet de développement régional dans le Sud-Ouest de la RCA – PDRSO	2016 - 2020	Démarrage	SUBV AFD + SUBV FFEM	GRN (forêts) + dev local
21	Burkina, Togo, Bénin, Ghana, Niger	Gestion de territoires de conservation en Afrique de l'Ouest - TCEAO	2011 - 2015	Exécution	SUBV FFEM	GRN (biodiversité, aires protégées)
22	Madagascar	Programme holistique de conservation des forêts de Madagascar - PHCF	2013 - 2017	Exécution	SUBV AFD + SUBV FFEM	GRN (biodiversité, forêts, aires protégées) + dev agricole
23	Madagascar	Appui à la réforme et à la sécurisation foncière - ARSF	2016 - 2019	Démarrage	SUBV	Sécurisation du foncier

3.2 Niveaux d'avancement et périodes de mise en œuvre

Cinq projets ou phases de projet s'avèrent très récents : en phase de démarrage ou en phase de mise en place des derniers éléments de démarrage (recrutement des opérateurs, installation des équipes) au moment des études de terrain (février-avril 2017), 8 projets ou phases de projets sont en cours d'exécution ; 10 projets ou phases de projets sont achevés² (dont 3 depuis la fin 2016). Sur l'ensemble des projets du panel, 12 projets sur 23, soit 52% ont fait l'objet d'évaluation à mi-parcours ou finales. La figure 4 représente les périodes de mise en œuvre.

Figure 4 – Etat d'avancement et période de mise en œuvre des projets



A noter que seuls deux projets (PROADEL et ADDEL) ont démarré avant l'année 2006. Douze projets (52% du panel)³ viennent dans la suite immédiate ou légèrement différée de projets antérieurs (qui eux ne font pas nécessairement partie de l'échantillon).

3.3 Finalités des projets

Les finalités sont diverses et souvent multiples (CF. Tableau 3). Onze projets sur vingt-trois (47%) ont pour finalité de lutter contre la pauvreté. Dans trois cas (PACV 1Guinée, Vaincre 2 et 2 bis Mauritanie), la lutte contre la pauvreté est associée à celle contre les inégalités. Sauf dans deux cas (PACDM au Mali et PACR au Sénégal), la lutte contre la pauvreté quand elle est citée, n'est pas, la seule finalité donnée aux programmes concernés. On y associe en effet l'amélioration des conditions

² Les projets Vaincre 2 et Vaincre 2bis ont été interrompus suite à des constats de mauvaise gestion financière.

³ Les projets ADDEL, PACR, PACDM, PNDP2, PACV 2 et 3, Vaincre 2 et 2bis, TCAO, PHCF, PDRSO, PSAE.

de vie (PACV en Guinée, et ADDEL au Sénégal), le développement économique (PADER au Mali), le développement de la croissance (PACOF au Burkina Faso), le développement durable (PROADEL au Tchad) ou la gestion des conflits et la résilience (ASGIRAP au Cameroun)

La sécurité alimentaire est donnée comme finalité dans 5 projets. Elle est associée 4 fois à un autre objectif global : développement économique (dans 3 projets au Sénégal) ou l'augmentation de revenus (PSAE au Burkina Faso).

A noter que si la lutte contre la pauvreté ou sa réduction est donnée comme finalité à des projets de toute période, la sécurité alimentaire concerne des projets récents (à partir de 2014).

Le secteur de la GRN (gestion de ressources ou des espaces naturels remarquable, biodiversité) fait partie des finalités recherchées dans 4 cas : PADAC au Bénin, PDRSO en RCA, PHCF à Madagascar, TCEAO en Afrique de l'Ouest (projet multi-pays). A noter que pour ce dernier, la finalité est de capitaliser sur les bonnes pratiques de gestion des ressources naturelles.

La résilience, la lutte contre les conflits, l'augmentation de la croissance, la sécurisation foncière, le développement agricole, le développement d'infrastructures, l'amélioration de la résilience ou la réduction des gaz à effet de serre ne sont cités chacun qu'une seule fois).

3.4 Objectifs des projets : thématiques dominantes

Les objectifs des projets de l'échantillon recouvrent cinq grandes thématiques :

- Appui à la décentralisation,
- Appui au développement local (en lien avec la mise en place d'infrastructures/équipements socioéconomique),
- Appui au développement économique,
- Appui à la gestion durable des ressources naturelles (voire conservation),
- Sécurisation foncière.

Le Tableau 4 récapitule les thématiques traitées par les projets au regard de leurs objectifs spécifiques (formulés de manière diverses – Cf. Partie 2 –Chapitres consacrés à la conception des projets).

L'appui à la décentralisation apparaît pour 11 projets soit pour 47% d'entre eux, l'appui au développement local 10 fois et toujours en accompagnement de l'appui à décentralisation sauf pour le cas du PACV 3 en Guinée. L'accompagnement du développement économique est cité 13 fois et pour 7 cas concomitamment à la sécurisation foncière. La gestion des ressources naturelles entrent dans 7 cas dans les thématiques traitées par les projets. Hormis le projet TCAO, la gestion de ressources naturelles est traitée en même temps que le développement économique et/ou la sécurisation foncière.

Tableau 3 - Finalités des projets du panel

	Pays	Projets	Dates mise en œuvre	Finalités								
				Réduction de la pauvreté	Amélioration conditions de vie	Augmentation des revenus	Développement économique	Sécurité alimentaire	Gestion ressources naturelles	Appui à la décentralisation	Autres	
1	Burkina Faso	PACOF	2011-2018	✓								Croissance
2	Burkina Faso	PSAE	2015 - 2020			✓		✓				
3	Sénégal	ADDEL	2002 - 2012	✓	✓							
4	Sénégal	PACR	2007 - 2014	✓								
5	Sénégal	ASAAM	2013 - 2018				✓	✓				
6	Sénégal	AIDE PODOR	2014 - 2020				✓	✓				
7	Sénégal	APEFAM	2015 - 2020				✓	✓				
8	Mali	PACDM	2006 - 2014	✓								
9	Mali	PADER	2015 - 2021	✓			✓			✓		
10	Bénin	PADAC	2015 - 2021				✓		✓			
11	Niger	PGBV	2009 - 2017					✓				
12	Cameroun	PNDP1	2007 - 2012		✓	✓						
13	Cameroun	PNDP2	2012 - 2016							✓		Développement infrastructures
14	Cameroun	ASGIRAP	2014 - 2018	✓								Réduction des conflits + résilience
15	Tchad	PROADEL	2004 - 2010	✓								Développement durable
16	Guinée	PACV 2	2012 - 2015	✓	✓							
17	Guinée	PACV 3	2014 - 2019	Réduction inégalités								
18	Mauritanie	VAINCRE 2	2012 - 2018	Réduction inégalités								
19	Mauritanie	VAINCRE 2 Bis	2010 - 2018	Réduction inégalités								
20	RCA	PDRSO	2016 - 2020				✓		✓			
21	Multi-pays	TCEAO	2011 - 2015						✓			
22	Madagascar	PHCF	2013 - 2017		✓				✓			Réduction GES
23	Madagascar	ARSF	2016 - 2019									Sécurisation foncière

Tableau 4 – Thématiques dominantes par projet du panel

	Pays	Projets	Dates de mise en œuvre	Thématiques				
				Appui à la décentralisation	Appui au développement local	Appui au développement économique / agricole	Sécurisation foncière	Gestion des ressources naturelles
1	Burkina Faso	PACOF	2011-2018	✓	✓		✓	
2	Burkina Faso	PSAE	2015 - 2020			✓	✓	
3	Sénégal	ADDEL	2002 - 2012	✓	✓			
4	Sénégal	PACR	2007 - 2014	✓	✓	✓	✓	
5	Sénégal	ASAAM	2013 - 2018			✓	✓	
6	Sénégal	AIDE PODOR	2014 - 2020			✓	✓	
7	Sénégal	APEFAM	2015 - 2020			✓	✓	✓
8	Mali	PACDM	2006 - 2014	✓	✓			
9	Mali	PADER	2015 - 2021			✓		
10	Bénin	PADAC	2015 - 2021			✓		✓
11	Niger	PGBV	2009 - 2017			✓	✓	✓
12	Cameroun	PNDP1	2007 - 2012	✓	✓			
13	Cameron	PNDP2	2012 - 2016	✓	✓	✓		
14	Cameron	ASGIRAP	2014 - 2018			✓		✓
15	Tchad	PROADEL	2004 - 2010	✓	✓			
16	Guinée	PACV 2	2012 - 2015	✓	✓			
17	Guinée	PACV 3	2014 - 2019	✓		✓		
18	Mauritanie	VAINCRE 2	2012 - 2018	✓	✓			
19	Mauritanie	VAINCRE 2 Bis	2010 - 2018	✓	✓			
20	RCA	PDRSO	2016 - 2020			✓		✓
21	Multi-pays	TCEAO	2011 - 2015					✓
22	Madagascar	PHCF	2013 - 2017			✓		✓
23	Madagascar	ARSF	2016 - 2019				✓	

Il apparaît clairement que l'analyse des projets ne peut être déconnectée de l'analyse du contexte dans lequel ils sont mis en œuvre, notamment institutionnel et juridique. Par exemple, dans un pays comme le Sénégal où les collectivités locales disposent de compétences dans la gestion des ressources naturelles et du foncier, les projets peuvent s'articuler clairement autour de la gestion du foncier rural et évoluer vers des projets plus intégrés de gouvernance territoriale. À l'inverse par exemple au Mali, où les communes s'occupent essentiellement des équipements sociaux et des équipements publics, l'accompagnement des collectivités dans la gestion des ressources naturelles et du foncier n'est pas affiché de manière explicite dans les objectifs du projet même si celui-ci ambitionne d'accompagner les réflexions en cours sur le sujet via des actions concrètes (ex du PADER) et de servir ainsi de laboratoire. Les compétences réellement dévolues aux collectivités locales dans les politiques publiques agricoles, foncières et environnementales des pays concernés et les contextes institutionnels infléchissent bien évidemment la définition des objectifs

Tous les projets appuient soit les collectivités locales (si le niveau d'avancée du processus de décentralisation le permet), soit des organisations locales de la société civile (en préparation des acteurs locaux à cette décentralisation). Ce dernier cas se retrouve par exemple au Tchad (PROADEL). Dans le cas du PNDP1 au Cameroun, la Banque Mondiale, principal bailleur du projet, a amené le projet vers une approche combinant appui aux communes et appui aux communautés de manière parallèle. Ces projets représentent logiquement les plus anciens du panel.

Ceux-ci, mais aussi les projets constituant la première phase de programmes qui ont duré (et durent encore) près d'une décennie (PNDP-Cameroun, PACV-Guinée) font de l'appui à la maîtrise d'ouvrage des organisations locales pour la mise en place d'infrastructures sociocommunautaires (éducation, santé, eau villageoise) un axe structurant de leur intervention.

Les phases ultérieures de projets (PACV 3-Guinée, PNDP 2-Cameroun), et les projets les plus récents, adjoignent les investissements dans le développement économique du territoire, tout en poursuivant l'appui au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des organisations locales.

Les projets mis en œuvre au Burkina (PACOF, PSAE) se concentrent sur la sécurisation et la gestion du foncier, en lien avec les réformes foncières en cours.

Les projets mis en œuvre au Sénégal (PACR, ASAM, AIDE PODOR, APEFAM) sont également particuliers dans la mesure où d'une part ils se situent dans la vallée du fleuve, grand bassin de production agricole où les problématiques de foncier liées aux infrastructures d'irrigation se posent avec acuité et d'autre part où les collectivités locales ont compétences sur la gestion du foncier.

Trois projets visent plus spécifiquement la conservation et la gestion des ressources naturelles, en particulier la forêt (TCAO-Afrique de l'Ouest, PHCF-Madagascar, PDRSO-RCA). Tous les trois prévoient d'y impliquer les collectivités locales en lien avec les compétences dont disposent celles-ci sur la GRN (TCAO au Burkina et Ghana), la gestion du foncier (PHCF), la gestion des redevances forestières (PDRSO).

4 Trajectoire des stratégies et des projets d'appui au développement des territoires ruraux

Issues de l'analyse bibliographique et des entretiens, les lignes qui suivent tentent de retracer l'histoire de l'évolution des programmes d'appui au développement des territoires ruraux en Afrique subsaharienne. Le constat est que cette évolution est bien **à la croisée des évolutions politiques, de la capitalisation des expériences et des positionnements stratégiques de l'Agence** (eux-mêmes issus de la capitalisation des résultats de ses interventions et de l'environnement institutionnel français et international). Pour une meilleure compréhension, l'analyse est plus large que les 15 dernières années, pas de temps dans lesquels s'inscrivent les projets étudiés dans la présente étude. En effet, leur conception est profondément inscrite dans les évolutions conceptuelles plus anciennes issues des transformations politiques et de la critique des résultats des générations successives de projets et programmes.

4.1 Historique

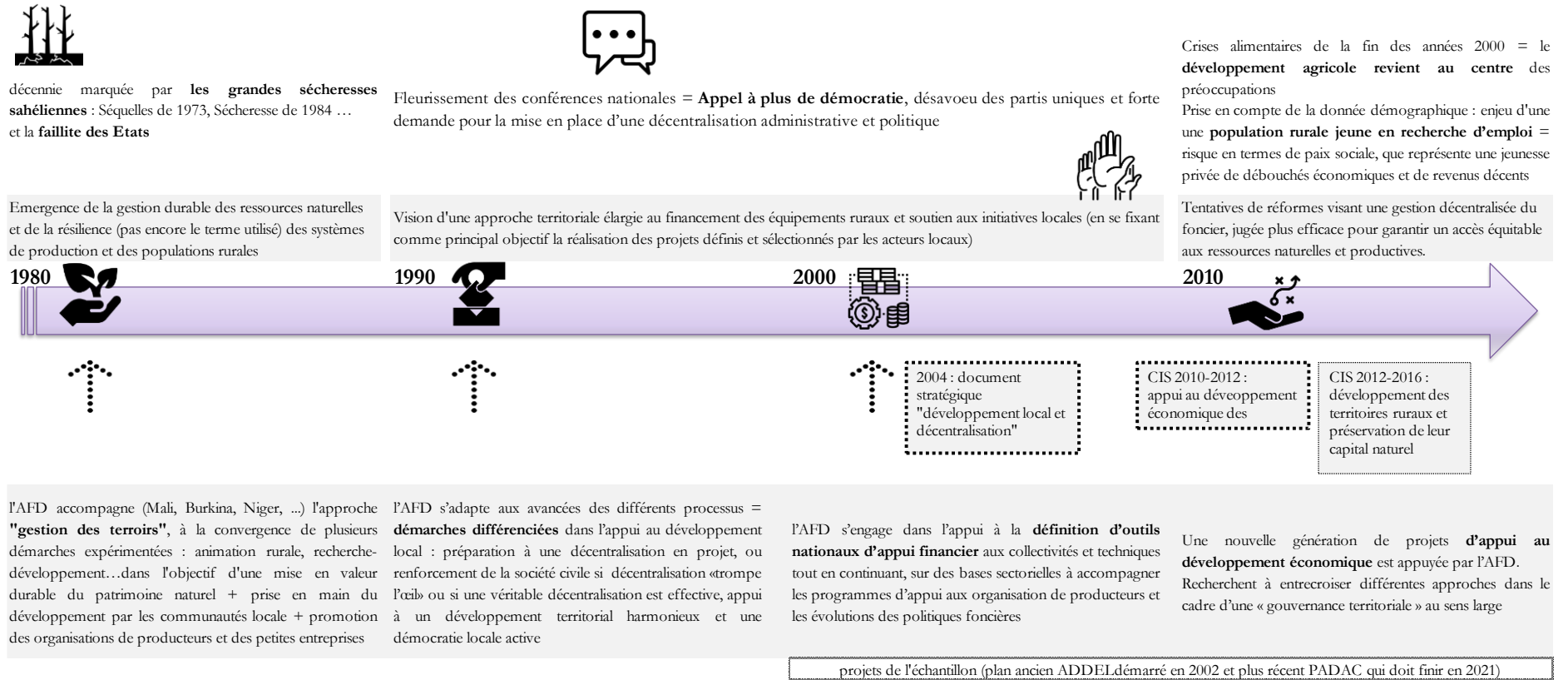
4.1.1. Années 1980 : constat de la faillite des Etats centralisés et approche gestion des terroirs

Les années 1980 sont marquées par les grandes sécheresses sahéliennes. A peine remis de celle de l'année 1973, le Sahel est frappé de plein fouet par la sécheresse de 1984, qui fait fuir de leurs villages des milliers de personnes acculées à la famine et mourir des centaines de milliers de têtes de bétail. Les questions de la gestion durable des ressources naturelles et de la résilience (même si le terme ne sera utilisé que bien plus tard) des systèmes de production et des populations rurales interrogent fortement les Etats et leurs partenaires.

Parallèlement, force est de constater la relative faillite des Etats centralisés à améliorer durablement les conditions de vie en milieu rural et urbain, à gérer de manière équitable les ressources naturelles et à lutter contre la pauvreté. L'approche dite **de gestion des terroirs** apparaît ainsi au Burkina Faso au milieu des années 1980, encouragée par une forte volonté politique de la Révolution burkinabé de lutter contre la dégradation de l'environnement. Elle naît de la convergence de plusieurs démarches expérimentées dans les pays voisins (animation rurale, recherche-développement...) et tente de répondre à des préoccupations que les projets antérieurs, plus sectoriels, n'avaient pas réussi à aborder : la mise en valeur durable du patrimoine naturel, la prise en main du développement par les communautés locales, la promotion des organisations de producteurs et des petites entreprises.

L'approche se base sur le concept de terroir, lequel désigne un espace géographique de taille variable qui réunit l'ensemble des terres contrôlées par une communauté. Le terroir est censé constituer un repère (pour justifier l'appropriation des ressources ou le refus de les partager) et une garantie de cohérence (lieu d'enracinement et d'évolution de la société villageoise). Les principales initiatives financées par les projets sont la gestion à long terme et l'aménagement du capital foncier et naturel, l'intensification des systèmes de production, la promotion de certains équipements en milieu rural (magasins d'intrants, puits maraîchers, bâtiments de stockage...).

Figure 5 - Grands éléments de l'historique des projets d'appui au développement des territoires ruraux



L'AFD s'engage résolument sur cette approche au Mali, au Burkina Faso, au Niger notamment. L'approche « gestion de terroir » est jugée fortement positive par la place qu'elle donne aux communautés pour analyser et décider d'aménagements sur leur terroir. Elle est toutefois critiquée car les travaux de diagnostic et d'animation ont une place importante, mais sans débouchés immédiats sur des actions concrètes. Ainsi, les populations rurales souvent confrontées à des problèmes urgents d'accès à des services sociaux ont tendance à se désintéresser d'une approche, certes responsabilisante, mais qui ne promet des bénéfices qu'à long terme. Par ailleurs, les services de l'Etat, toujours à la manœuvre, sont réticents à laisser plus de marges de décision aux communautés.

4.1.2 **Années 1990 et 2000 : émergence des décentralisations**

Le début des années 1990 voit fleurir sur tout le continent les conférences nationales qui réunissent les « forces vives » des différentes nations. Celles-ci appellent à plus de démocratie, fustigent les partis uniques et demandent la mise en place d'une décentralisation administrative et politique. Au niveau international, la plupart des partenaires techniques et financiers, dont la France au premier plan, recommandent l'entrée dans des processus démocratiques, voire conditionnent leur aide à celle-ci.

Le bilan des projets de gestion des terroirs⁴. et les évolutions politiques en cours amènent les projets vers une approche territoriale élargie et le financement des équipements ruraux qu'ils soient sociaux ou productifs. Ces projets dits **d'appui à la décentralisation et d'appui au développement local** s'attachent à soutenir les initiatives locales en se fixant comme principal objectif la réalisation des projets définis et sélectionnés par les acteurs locaux. Il s'agit aussi de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale pour la sélection des initiatives les plus porteuses et leur conduite et, dans un contexte de désengagement de l'Etat, celles de maîtrise d'œuvre pour leur réalisation (prestataires privés locaux).

Les processus de décentralisation promis sont lents à se mettre en place. Si les principes en sont arrêtés, leur mise en œuvre opérationnelle se fait parfois attendre : découpage géographique des collectivités, définition des compétences de celles-ci, mise en place de moyens techniques et financiers, élections...

Durant cette période, l'AFD s'adapte aux avancées des différents processus. Ceci conduit à des objectifs et à des démarches différenciées dans l'appui au développement local.

- Si la réforme de décentralisation est en projet, la démarche de développement local permet sa préparation grâce à la formation dans l'action des acteurs locaux, notamment via la gestion de fonds de développement local dont l'attribution des ressources est décidée par des comités locaux représentant des intérêts des différents groupes de la société (Mali et Bénin dans les années 1990).
- Si la décentralisation apparaît en « trompe l'œil » et que le pouvoir de décision reste de fait aux mains de notables fortement liés au pouvoir central, l'appui au développement local contribue à renforcer la société civile et à lui donner les capacités d'exercer la maîtrise d'ouvrage de son développement tout en passant des compromis avec les structures officielles (Burkina Faso, Niger dans les années 1990 et 2000).
- Si la décentralisation est effective, l'appui tente de trouver un équilibre, via l'animation de la concertation, entre le renforcement des équipes municipales et le maintien d'actions diverses

⁴ Cf. « De la gestion des terroirs au développement local » – Doc MAE – 1995.

en faveur des associations, organisations professionnelles et acteurs privés pour un développement territorial harmonieux et une démocratie locale active (Mali, Sénégal, Burkina à la fin des années 2000).

D'après le document de stratégie 2004 de l'AFD « Appui au développement local et à la décentralisation », les projets dits d'appui au développement local constituent un « corpus assez homogène ». Ils regroupent généralement un appui à la planification locale ; la mise en place d'équipements et d'infrastructures essentiellement dans les domaines socio-éducatifs, de l'hydraulique, de la GRN, du désenclavement ; la définition et l'alimentation d'un outil financier (pour la mise en place des infrastructures) : Fonds d'investissement local (FIL), Fonds de développement local (FDL) etc.

Les outils principaux développés à cette époque sont ainsi les plans de développement local et les codes de financement des fonds d'appui au développement local.

Encadré 1 - le document de stratégie 2004 de l'AFD « Appui au développement local et à la décentralisation »

L'appui au développement local

Le document de stratégie de 2004 « appui au développement local et à la décentralisation », définit l'appui au développement local comme l'accompagnement des dynamiques de développement participatives sur un territoire ou un ensemble de territoires ruraux cohérents.

L'appui à la décentralisation

Malgré que l'appui institutionnel aux réformes de décentralisation soit l'apanage du ministère de la Coopération de l'époque, l'appui à la décentralisation, au regard de l'intitulé du document qui les définit, fait très clairement partie des objectifs stratégiques de l'AFD en 2004. La justification de l'appui à la décentralisation par l'Agence s'inscrit dans les enjeux et les avantages attendus des réformes: optimiser l'efficacité et l'efficacités de l'action administrative ; renforcer la participation de la population aux activités du secteur public favorisant la démocratie locale et contribuant à la consolidation des processus démocratiques notamment grâce à l'accomplissement des tâches de l'Etat à l'échelon le plus approprié ; prestation des services d'intérêt public par les acteurs privés et publics en fonction de leurs avantages comparatifs. Il est ainsi espéré des services publics mieux adaptés aux besoins, plus flexibles, plus novateurs, moins coûteux et des ressources nationales distribuées de manière plus équitable.

Le même document stratégique considère que les projets d'appui à la décentralisation concrétisent les politiques nationales et en font intégralement partie quand ils sont à dimension nationale, les projets de développement local quant à eux prennent en compte ces politiques mais n'en sont pas des applications. Il souligne également que les projets d'appui au développement local, notamment quand ils ont été menés en collaboration avec d'autres bailleurs, peuvent contourner la réforme de décentralisation quand celle-ci ne « les arrange pas ». Le rôle des collectivités Locales (CL) est assimilé à celui d'un maître d'ouvrage de programmes de développement local définis avec la plus large participation possible de la population.

Par ailleurs, l'AFD s'engage dans certains pays dans l'accompagnement de la définition d'outils nationaux d'appui financier aux collectivités (Agence ou fonds national de financement des collectivités locales), et techniques (dispositif d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage) tout en continuant, sur des bases plus sectorielles à soutenir des programmes d'appui aux organisations de producteurs et les évolutions des politiques foncières.

Les différentes évaluations et le séminaire de l'AFD en 2012⁵ concluent :

« A la très bonne pertinence et cohérence avec les politiques et les stratégies des Etats (en se situant même parfois en amont des processus politiques, comme cela a été le cas pour certains projets pilotes).

⁵ Gouvernance des territoires ruraux en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale - Appuyer le développement économique des territoires - Séminaire de travail interne - Saint-Louis (Sénégal), 16-19 janvier 2012 qui s'appuie sur l'analyse des projets PDLA2/PDLO (Burkina), ADDEL (Sénégal), PACV (Guinée), PADL Gao (Mali), PDLT2 (Niger), PDL Collines (Bénin) et PDOB (Cameroun).

Ces projets ont montré globalement une bonne efficacité (réalisations physiques / renforcement de capacités), même s'il demeure quelques réserves sur certaines composantes liées aux démarches d'instruction trop contraignantes des dossiers, aux difficultés à organiser la concertation (ou encore au recrutement d'opérateurs compétents).

Ces projets ont eu une bonne efficacité, avec des taux d'exécution satisfaisants, un temps de réalisation de l'ordre de 6 à 8 ans et des coûts d'investissement globalement équivalents à ceux relevés dans la région.

Les impacts sont jugés positifs [mais difficilement mesurables, est-il précisé⁶] : amélioration de la qualité de vie des populations, effets économiques positifs, augmentation des recettes communales, apprentissage de la gouvernance, prise de conscience des enjeux de l'intercommunalité, même si les appréciations sont souvent plus mitigées en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles.

Les principales difficultés rencontrées concernent la viabilité et durabilité des interventions en lien notamment avec la qualité des ouvrages et la viabilité des instances locales incertaine. »

4.1.3 Années 2010 : crises alimentaires et préoccupation du développement économique des zones rurales

Les projets de développement local dans les années 2000 avaient privilégié les questions d'accès aux services sociaux et l'appui à l'émergence de capacités de maîtrise d'ouvrage. La gestion des ressources naturelles n'y était pas absente mais marginale par rapport aux questions d'équipements éducatifs, sanitaires ou hydrauliques. Les crises alimentaires de la fin des années 2000 remettent le développement agricole au centre des préoccupations. Par ailleurs, les analyses démographiques montrent que si les pays s'urbanisent de manière massive, étant donné le croît démographique, le milieu rural continuera pour plusieurs décennies à rassembler une population jeune en recherche d'emploi. Les Etats sont conscients du risque social que représente une jeunesse privée de débouchés économiques et de revenus décents. Les printemps arabes en ont été une illustration. Certains Etats confirment (avec parfois des soubresauts) des réformes déjà engagées visant une gestion décentralisée du foncier, jugée plus efficace pour garantir un accès équitable aux ressources naturelles et au foncier.

Sans que pour autant tous les besoins (parfois loin de là) en services sociaux ne soient satisfaits, les collectivités locales de leur côté sont de plus en plus conscientes de l'importance de l'accompagnement du développement économique de leur territoire. Il s'agit certes de mobiliser des ressources fiscales, mais aussi de répondre aux enjeux de sécurité alimentaire durable et de création d'emplois.

Pour concrétiser cette nouvelle ambition, les collectivités locales sont cependant fortement contraintes d'une part par leurs moyens financiers et techniques et, d'autre part, par l'absence de compétences de développement économique qui leur ont été octroyées par la loi, du moins au niveau local.

Encadré 2 - Cadres d'intervention stratégique 2010-2012 et 2012-2016

Les CIS 2010-2012 et 2012-2016 n'utilisent plus le terme développement local. Le CIS 2010-2012 indique **l'appui au développement économique des territoires ruraux** comme objectif spécifique de son axe 3 « Soutenir l'intégration des territoires ruraux à l'économie nationale ». L'appui au développement économique vise à soutenir un développement social et économique équilibré des territoires ruraux, en renforçant les capacités de planification sectorielle, de réalisation et de gestion des investissements d'intérêt économique et social des instances « légitimes »

⁶ Les projets, évalués lors de cette étude n'avaient pas défini clairement ni des points de vue qualitatif et quantitatif les attendus en matière d'impact. Cependant l'évaluation des impacts à dire d'acteurs s'avérait globalement positive : des changements étaient intervenus et avaient amélioré les situations préexistantes selon le ressenti des interviewés.

de décision, communautaires et/ou communales. Le CIS 2012-2016 fait du développement des territoires ruraux et de la préservation de leur capital naturel un de ses axes structurants et de la gouvernance des territoires ruraux un objectif spécifique contribuant à cet axe.

En 2010, le CIS mentionne que l'appui de l'AFD, en matière d'appui à la décentralisation interviendra « en complément du MAE qui intervient au niveau des politiques nationales de décentralisation au titre de la gouvernance démocratique et de l'Etat de droit ». Le CIS 2012-2016 utilise le terme « Gouvernance des territoires » pour définir l'un des objectifs spécifiques de l'axe « Développement des territoires ruraux ». L'AFD réaffirme son soutien à la mise en œuvre de programmes nationaux d'appui à la décentralisation qui, dans le respect des politiques sectorielles nationales et des compétences déléguées financeront : la programmation, la réalisation et la gestion des investissements structurants pour les territoires, la mise en place de mécanismes financiers de maintenance des infrastructures et équipements, la formation des responsables locaux, la gestion du capital naturel des collectivités, des incitations de la collectivité à ses opérateurs économiques.

Une nouvelle génération de **projets dit d'appui au développement économique** est ainsi appuyée par l'AFD. Ces interventions cherchent à entrecroiser différents objectifs dans le cadre d'une « gouvernance territoriale » au sens large, afin de :

- Promouvoir la construction d'une action locale de développement économique fondée sur l'élaboration d'une vision commune ;
- Consolider les capacités techniques et financières des institutions locales, qui malgré la décentralisation mise en œuvre dans les pays concernés, ont encore rarement compétence à intervenir dans le secteur de l'économie sauf au niveau régional ;
- Renforcer l'action publique en matière de promotion du développement économique des territoires via des combinaisons innovantes de politiques multisectorielles (agriculture, foncier, filières, appui aux entreprises, fiscalité, décentralisation, etc.)

Le séminaire de Douala⁷ sur le « **développement économique des territoires ruraux** » organisé en 2013 par le Programme national de développement participatif (PNDP) et l'AFD met en avant les facteurs clés du développement économique des territoires ruraux et l'accompagnement des collectivités locales.

Encadré 3 - Séminaire de Douala – Facteurs clés du développement économique des territoires ruraux

« L'appui au développement économique local présuppose de travailler sur un certain nombre de facteurs. Suivant les contextes, et notamment les compétences transférées, les collectivités locales pourront agir plus ou moins activement sur l'une ou l'autre des composantes qui fondent le développement économique local.

La planification locale

Il s'agit du rôle de la commune de fédérer les différents acteurs du territoire autour d'un projet commun car concerté. La planification locale vise à construire une représentation partagée du territoire à venir, qui traite des grands enjeux de développement de ce dernier, parmi lesquels devrait figurer le développement économique, au vu des potentialités du territoire.

Les services publics

Les collectivités locales ont une responsabilité particulière en termes de fourniture et de gestion de biens communs et de services permettant le développement économique. Au-delà des investissements en équipements, elles sont également garantes de l'amélioration d'infrastructures susceptibles de soutenir l'activité économique comme l'hydraulique agricole, les routes et pistes, les équipements d'accès à l'énergie, l'électrification rurale.

L'accès aux ressources de production

Le foncier, point fondamental de la gestion des ressources naturelles et de la cohésion sociale apparaît être au cœur d'un développement économique durable des territoires. Sans un accès sécurisé aux ressources de production, les producteurs ne peuvent s'impliquer durablement en faveur d'un développement économique local. Si la collectivité territoriale n'a que rarement la pleine compétence en matière de foncier, elle joue continuellement un rôle en matière de gestion de conflits inter-usagers pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles.

⁷ Il a réuni une centaine de participants issus d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique Centrale, de Madagascar et d'Europe.

Le renforcement des capacités

Les acteurs locaux (personnels des collectivités, prestataires de services, ...) requièrent un renforcement de leurs compétences : les collectivités en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage locale, les citoyens, producteurs, et autres acteurs économiques afin qu'ils soient à même d'intégrer cette nouvelle gouvernance à l'échelon local, à y concevoir leur participation, à s'impliquer dans la mise en œuvre d'un projet global de développement du territoire.

L'accès aux moyens financiers

Les collectivités doivent disposer de moyens financiers, qu'elles ne possèdent souvent pas en milieu rural, pour être en mesure de stimuler le développement économique du territoire. Le transfert des ressources financières de l'État aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences s'avère rarement achevé, les dotations demeurent faibles, faute de moyens ou de volonté politique. Localement, les impôts et taxes sont mal recouvrés. Sans moyen, comment les collectivités peuvent-elles prétendre répondre aux attentes de leurs habitants, qui en l'absence de prestations locales, risquent d'être encore moins disposés à s'acquitter de leurs impôts ?

La promotion d'un développement économique local, par la collectivité, ne peut pas être conçue exclusivement sous l'angle de la fiscalité potentielle qu'il dégagera, mais dans un paradigme plus large qui tient compte de la création d'emplois, de l'augmentation des revenus, de l'amélioration de la qualité de vie, de la prise en compte éventuelle de groupes marginalisés, de la mise en valeur d'un terroir, des liens sociaux...

Celui de Dakar « sur les outils d'accompagnement de la gestion et de la sécurisation du foncier dans les territoires ruraux d'Afrique de l'Ouest et du Centre »⁸ organisé par la Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées et de la Falémé (SAED) et l'AFD en 2014 émet des recommandations spécifiques sur les questions foncières.

Encadré 4 - Recommandations du séminaire de Dakar

1. Procéder au niveau national, à un plaidoyer pour des réformes juridiques et institutionnelles adaptées ; porter ce plaidoyer au niveau régional en tenant compte des directives de l'Union Africaine, et de la FAO, à travers un réseau à constituer dans le prolongement de la Déclaration de Dakar ;
2. S'assurer d'une convergence des politiques de décentralisation, des politiques foncières et des politiques agricoles et de développement rural,
3. Encadrer l'accès des investisseurs dans le cadre des politiques agricoles et foncières assurant un équilibre entre exploitations familiales et agrobusiness,
4. Mettre en place dans les pays, des dispositifs de réflexion-débat participatif et inclusif pour définir ou réactualiser les politiques foncières (structures de pilotage, de concertation, états généraux, assises, etc.);
5. Privilégier le niveau décentralisé le plus pertinent pour assurer la gestion optimale des ressources foncières et l'acceptation des décisions d'affectation de l'espace par les usagers ; l'opérationnalisation devant procéder selon les contextes de niveaux de validation appropriés.
6. Promouvoir des mécanismes de contrôle citoyen et des voies de recours à l'égard des décisions concernant le foncier et émanant de l'Etat ou des Collectivités locales;
7. Instituer des outils et des mécanismes de contractualisation (chartes, conventions, contrats plans, cahiers des charges) concertés entre les différents acteurs concernés par la mise en valeur de ressources mobilisables dans le cadre d'investissements publics (Etat, Collectivités) ou privés ; ces instruments contractuels devront définir des conditions minimales de mise en valeur durable.
8. Renforcer les capacités humaines (personnel, formation...) et les ressources financières (dotation de l'Etat, budget des collectivités locales, fiscalité locale) des CL pour pérenniser les outils de gestion du foncier et en faire une priorité.
9. Mettre en place un dispositif d'appui technique et de Suivi évaluation au niveau des collectivités locales pour aider à la gestion du foncier (prestataires privés, services techniques, société civile, chercheurs, etc.)

En résumé, depuis 2004 et même depuis l'évaluation de Philippe Coquart et Alexandre Adler en 2000⁹, malgré les variations sémantiques dans l'intitulé des projets, les constantes résident dans l'appui à la programmation des investissements locaux et à leur gestion, le financement de ces

⁸ 120 participants venant du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, de la Guinée, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Sénégal.

⁹ Synthèse des évaluations rétrospectives de projets de développement local au Burkina Faso, au Mali et au Cameroun – Philippe Coquart – Alexandre Adler - Décembre 2000

investissements, le renforcement des capacités des acteurs locaux (en premier lieu celles de maîtrise d'ouvrage).

Les différences essentielles entre les projets dits de développement local, d'appui au développement local et à la décentralisation, d'appui à la gouvernance des territoires, ou d'appui au développement économique, tiennent :

- aux types d'acteurs concernés : organisations locales de la société civile et/ou collectivités locales,
- aux types d'investissements : surtout sociaux, hydraulique et de GRN jusqu'à la fin des années 2000 auxquels s'ajoutent les équipements de stockage et de commercialisation au profit des producteurs et de leurs organisations par la suite ;
- aux types de capacités renforcées: celles de maîtrise d'ouvrage sont une constante mais les renforcements institutionnels et en matière de fiscalité locale semblent diminuer voire disparaître vers la fin des années 2000.

4.2 Définitions et famille d'actions : évolutions stratégiques

Le chapitre suivant présente une analyse d'aspects plus spécifiques de l'évolution des projets, comme les définitions du « local », la caractérisation des bénéficiaires, les approches concernant les familles d'actions.

4.2.1. Le local

Qu'est-ce que le local ? La question est posée dans l'atelier interne de Saint Louis. Elle vient en écho à la même question posée en 2003¹⁰ dans des notes stratégiques interne de l'AFD et en 2004 lors de l'évaluation transversale réalisée par le GRET de 4 projets en Afrique de l'Ouest et de la stratégie « *Appui au développement local et à la décentralisation* » qui a suivi. Aujourd'hui, l'AFD s'interroge sur la notion de « territoire » (cf. les questions du séminaire de Douala).

Le document d'évaluation du GRET en 2004, ne définit pas le « local ». Il mentionne que le terme « local » bénéficie durablement d'une connotation positive dans les milieux du développement: La démocratie est locale, la proximité gage d'efficacité, et « small is beautiful ». Mais il précise que la réalité est complexe, le « local » désignant parfois des espaces de tailles différentes. Il précise, comme la stratégie de la même année, qu'à cette période, le local de référence pour les projets de l'AFD, recouvre généralement le territoire des collectivités locales de base, à savoir la commune. De ce fait, la taille du local est très variable. Les communes béninoises sont de taille relativement vaste (sous-préfecture) alors que certaines communes rurales du Mali ou de la Guinée ne recouvrent que quelques villages. De ce fait, le local ne peut être relié à une dimension géographique type. Il est plutôt en lien avec un niveau d'autorité légitime pour le gérer. La légitimité de ces autorités étant plus ou moins acquise et la composition de l'entité territoriale de la collectivité étant plus ou moins acceptée par ses habitants, la gestion du « local » peut présenter des difficultés. Enfin, il est mentionné, et cela est rappelé dans l'atelier de Saint Louis de 2012 et dans le CIS 2010-2012, que si l'entité communale est « incontournable », elle ne représente pas toujours l'échelon pertinent pour traiter de certaines

¹⁰ : Note de cadrage sur les stratégies d'interventions de l'AFD en matière de développement local/décentralisation – AFD-IRAM- 2003 et Articulation des interventions de l'AFD en matière d'appui à la décentralisation et au développement agricole – IRAM-AFD-2003.

questions¹¹ : la gestion des ressources naturelles et le pastoralisme par exemple qui nécessitent des approches intercommunales ou le développement économique qui s'entend mieux à l'échelle régionale.

L'atelier de Saint Louis conclut néanmoins que la commune est un espace de vie des populations dans lequel se traitent les questions de gouvernance, de développement économique, de GRN. La complémentarité entre les différentes échelles de l'infra-communal au national doit être recherché. Même si elles présentent parfois certaines difficultés en termes d'intervention (les échelles ne sont pas toujours les plus adéquates pour ce que souhaiterait faire l'AFD), les collectivités locales sont de nouveaux acteurs politiques « incontournables ».

L'AFD entend mettre en œuvre le principe de l'adaptation de ses interventions aux différents contextes par, entre autres, la prise en compte des différents niveaux de collectivités locales (principe confirmé dans les différents CIS).

4.2.2. Les bénéficiaires

Les bénéficiaires finaux des projets sont toujours les « **populations rurales** ». Dans la stratégie de 2004, les populations « vulnérables » sont largement mentionnées sans néanmoins que leurs caractéristiques (à part les femmes¹² et parfois les pasteurs) et des actions spécifiques à leur intention soient clairement identifiées¹³. Durant les années 2000, la lutte contre la pauvreté (objectif global des projets) est très fréquente (elle est qualifiée « d'obligée » dans le document de stratégie de 2004 étant donné les politiques internationales et nationales dans ce sens). L'Aide française a fait valoir au niveau international l'intérêt et la pertinence de compléter la notion de lutte contre la pauvreté par celle de lutte contre les inégalités. Il est ainsi plus seulement question de cibler des actions vers les plus pauvres mais aussi de lutter contre les inégalités et ce qui les produit et les aggrave. **L'égalité d'accès** aux services se veut donc un thème majeur.

Les bénéficiaires des appuis sont divers et évoluent au cours du temps en fonction de l'avancée des réformes de décentralisation. Il est fait référence en 2004 aux organisations locales en général, en 2010 aux « instances légitimes »¹⁴ de décision, communautaires et/ou communales, en 2012 le champ se restreint aux collectivités locales¹⁵. Il est néanmoins inscrit comme principe, dans les trois documents, la nécessaire concertation avec tous les acteurs concernés du développement rural y compris les services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers ne sont pas référencés comme potentiellement destinataires d'appuis spécifiques même si on voit apparaître dans le document de

¹¹ Cf. Note IRAM pour l'AFD de 2001 – « *Le local n'est pas une donnée « naturelle », géographique ou administrative. C'est avant tout une construction sociale qui peut se situer à plusieurs niveaux selon le type de problème posé. Dans nombre des projets qu'elle a soutenu, l'AFD a pris en compte ces différents niveaux du local à partir des réflexions et des débats des acteurs locaux. Les niveaux de prise de décision et d'implication des acteurs sont adaptés aux problèmes à résoudre, par exemple : instances infra-communales ou communales pour la gestion des infrastructures de base et intercommunales pour celles concernant la gestion des ressources naturelles* ».

¹² A noter que la plus grande participation des femmes à la vie démocratique est notée comme étant un des avantages attendus de la décentralisation dans la stratégie de 2004.

¹³ « Les collectivités : champs d'expérimentation d'une culture participative ou démocratique accordant aux minorités une certaine autonomie et l'intégration, politique ».

¹⁴ A noter que les projets encouragent la constitution d'instances pluri-acteurs chargées de planifier les investissements à un niveau territorial donné, de décider, généralement à un niveau territorial supérieur, du financement des investissements via les fonds de développement mis à leur disposition. Ces instances ne sont « légitimes » que par la confiance que leur accorde les populations...ou les projets. Elles sont considérées comme des sortes de « pré-conseils municipaux » (Mali dans les années 90, Burkina dans les années 90 et début 2000, Niger jusqu'au milieu des années 2000, Tchad, Guinée).

¹⁵ On verra que l'appui aux producteurs peut faire l'objet de composantes spécifiques au sein de certains projets qui viennent d'être identifiés.

stratégie de 2004 l'intervention auprès de l'Etat et de leurs services dans le sens de la définition d'un environnement favorable au développement local et à la décentralisation. Les opérateurs économiques (TPE, PME y compris les coopératives) ne sont cités comme destinataires d'appuis dans les CIS qu'à partir de 2010. Néanmoins, l'appui aux opérateurs économiques locaux, notamment d'études et de travaux, est mis en œuvre dans nombre de projets dès la fin des années 1990 (Mali, Burkina, Bénin, Mauritanie, Sénégal...).

4.2.3. Le renforcement des capacités

Le terme recouvre des questions différentes en fonction des acteurs et des capacités ciblés.

Les collectivités locales :

Si comme dit précédemment, dans le document stratégique de 2004, il est ciblé le renforcement institutionnel des collectivités : capacités administratives, de gestion financière (recouvrement fiscal, gestion des finances), ce sont surtout les capacités de maîtrise d'ouvrage des investissements qui sont ensuite privilégiées : planification, programmation, contractualisation (marchés publics), contrôle et gestion des investissements.

La formulation parfois utilisée est le « renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage du développement de leurs territoires par les collectivités » ce qui élargit les capacités renforcées à celle de la concertation-négociation entre acteurs, notamment les acteurs économiques et les minorités.

L'introduction de la gestion foncière dans les domaines de compétence des collectivités amène à renforcer des capacités spécifiques (formation aux métiers du foncier).

Reste à savoir quels acteurs sont ciblés dans les collectivités : élus (dans la majeure partie des cas, il s'agit surtout de l'exécutif - maire et adjoints -), personnels (souvent limités). Ils visent surtout à permettre aux collectivités à prendre des décisions dans les meilleures conditions de compréhension possible des enjeux et la maîtrise de base d'outils spécifiques (planification locale, outils de financement). Dans de nombreux cas, l'appui au renforcement des capacités passe par la mise en place d'assistance technique nationale (et internationale pour la coordination et l'appui méthodologique). Cette assistance technique peut être extérieure (unité de gestion de projets avec ses démembrements locaux) ou plus récemment et pour des échelles plus élevées que la commune, au sein même des collectivités (pour les régions notamment : dans PACDM ou PADER au Mali par exemple).

Les autres acteurs :

Jusqu'à l'émergence des collectivités locales, ce sont des instances spécifiques qui ont été renforcées. Elles ont généralement été mises en place à la demande des projets. Les capacités renforcées sont généralement celles de planification, de contractualisation et suivi des investissements. Paradoxalement, malgré leur naissance dans un cadre non institutionnel et leur faible durabilité puisque ce sont des « instances projet », elles font souvent montre d'une plus grande longévité dans leur composition, d'une implication plus manifeste de leurs membres que les collectivités qui, soumises aux règles démocratiques, voient un renouvellement relativement rapide de leurs personnels

politiques et techniques. Ces changements impliquent donc la nécessité de renforcer (voire de créer) de manière permanente des capacités¹⁶.

Après l'émergence des collectivités : le renforcement des capacités des diverses organisations locales est promu pour la participation à la planification locale, le montage de propositions pour des équipements ou des infrastructures spécifiques, la gestion et l'entretien des équipements. Sont généralement répertoriées les organisations de productrices et producteurs – agriculteurs, pasteurs. Plus récemment comme dit plus haut sont cités explicitement dans le CIS, les opérateurs économiques (sans qu'ils soient définis très clairement).

En synthèse, les documents stratégiques sont assez généraux sur la question du renforcement des capacités. Le « soft » est jugé essentiel mais de fait assez peu précis. Il est laissé aux identifications de projets le soin de proposer les types de renforcement des différents types de capacités pour les différents types d'acteurs et aux projets de les adapter aux évolutions du contexte.¹⁷

4.2.4. La gestion des ressources naturelles

La gestion des ressources naturelles est une thématique retenue comme prioritaire dans tous les documents stratégiques. Outre le fait que les projets de développement local sont issus des projets de gestion des terroirs pour lesquels cette thématique était centrale, la gestion des ressources naturelles est considérée par l'AFD comme faisant partie de « son corps de métier », la GRN ayant pour objet de pérenniser le capital productif, base du développement économique (cf. Atelier de Douala, CIS 2012-2016 – Objectif 2 : développement des territoires ruraux et conservation de leur capital naturel).

En fonction des contextes, les ressources naturelles en question sont : la fertilité du sol, les pâturages extensifs, les forêts communautaires, l'eau... A noter que la biodiversité n'est pas citée.

La gestion durable des ressources naturelles est aussi considérée (cf. CIS 2010) comme une voie essentielle pour prévenir des conflits locaux et régionaux et limiter les migrations forcées au sein des pays ou plus lointains -les pays voisins, voire l'Europe. Le CIS 2012-2016 fait en plus état des risques liés au changement climatique – les projets étant censés contribuer à l'adaptation au changement climatique - et à la démographie et justifie ainsi son appui à une gouvernance des territoires ruraux pour un développement durable (et donc préservateur du capital naturel).

A noter qu'à part exception (PDRSO en RCA, PACDM au Mali), la gestion des forêts n'entre pas dans le domaine des projets de développement des territoires, celle-ci étant rattaché aux projets sectoriels biodiversité. Jusqu'au CIS 2012, les projets d'appui au pastoralisme était également considérés comme sectoriels même si on le verra, certains des projets d'appui au développement local et d'autres plus ciblés développement économique traitent des investissements sécurisant la mobilité pastorale (pistes de transhumance, équipements hydrauliques, définition de règles d'accès aux ressources fourragères et hydriques).

¹⁶ Il n'est pas rare que la nécessité de former en permanence les collectivités soient clairement regrettée par les projets qui préféreraient pour certains travailler avec des instances locales plus volontaires et impliquées et surtout moins volatiles. Cf. contradiction fréquente entre volonté de résultats à court-terme et construction institutionnelle de longs termes.

¹⁷ A noter que si au milieu des années 2000, le ratio entre « soft » (renforcement des capacités) et « hard » (constructions) devait être fortement en faveur du hard, cela ne semble plus être le cas aujourd'hui si l'on entend bien ce qui est dit lors des études de faisabilité des projets. Le bilan mitigé des projets des années 2000 en termes de durabilité en est peut-être une explication.

Par ailleurs, on remarquera que la notion de « communs » n'apparaît que dans le CIS 2012-2016 sans d'ailleurs que celui-ci n'en propose une définition précise.

4.2.5. Le foncier

La question de la sécurisation foncière a été au centre des projets de gestion des terroirs de la fin des années 80 jusqu'au milieu des années 90, particulièrement au Burkina Faso dans le cadre des évolutions législatives lors de la période révolutionnaire et dans une moindre mesure au Mali (Observatoire du foncier). La difficulté de parvenir à des résultats concrets, la complexité de la question dans des contextes juridiques où divers types de législation foncière se côtoient et se contredisent et le peu de volonté politique à faire évoluer la situation a abouti progressivement à l'abandon du traitement frontal de cette question dans les projets d'appui au développement local et à la décentralisation.

Cependant, le document stratégique de 2004 indique que l'ambition des projets de l'AFD sera de « proposer aux ruraux des procédures simples fondées sur les normes locales de validation des transactions foncières pour réduire l'insécurité foncière et amener la reconnaissance de leurs droits par le droit positif ». Dans les faits, les actions sur la gestion foncière s'expriment surtout dans l'appui aux négociations pour la gestion d'espaces collectifs (aires de pâturage, couloirs de transhumance). Seul à cette époque, le Sénégal bénéficie de projets d'appui aux communautés rurales avec un fort accent donné aux questions de sécurisation foncière dans le cadre de la loi sur le domaine national donnant aux communautés rurales un rôle important dans la gestion foncière.

Les travaux sur le foncier rural au niveau international, la mobilisation contre l'accaparement des terres, les réflexions du Comité foncier animé par l'AFD et le MEAE, les évolutions législatives du début des années 2010 au Burkina Faso, au Bénin et à Madagascar notamment ont remis la préoccupation foncière au sein des questions de développement.

Ainsi, le CIS 2010-2012 et encore plus celui de 2012-2016 font de la sécurisation foncière une des questions stratégiques qui devront être traitées par l'AFD tant par du lobbying au niveau international, des appuis institutionnels aux ministères et administrations concernés au niveau national des pays partenaires, que via des projets au niveau local.

La gouvernance des territoires ruraux qui est appelée de ses vœux par l'AFD fait une grande part à la gouvernance foncière, particulièrement dans le contexte des pays qui ont mis en place des réformes législatives donnant aux collectivités locales (les communes) un rôle majeur dans la régulation foncière (concertation) et l'enregistrement des droits. Les appuis donnés par les projets aux collectivités doivent ainsi favoriser le renforcement de leurs capacités à exercer cette nouvelle compétence et à faire le lien entre gestion foncière et développement économique en accompagnant les acteurs économiques. Cet accompagnement doit se concrétiser par la mise en place d'équipements et d'infrastructures améliorant la production, la transformation et la mise en marché. Le Burkina Faso et le Sénégal sont particulièrement concernés par ce type de projets, dans une moindre mesure le Niger où le code rural donne un rôle aux collectivités mais sous la responsabilité de l'Etat, ou le Mali et le Bénin où des réformes sont en réflexion, particulièrement dans le domaine irrigué. La réforme malgache est elle-aussi accompagnée localement mais par des interventions plus nettement sectorielles (guichet foncier) qui viennent cependant en complément des interventions d'autres projets sur l'appui aux filières (Projet ARSF en complément du projet ASA) ou à la conservation de la biodiversité forestière (projet PHCF).

4.2.6. Le développement économique

Le rôle des collectivités dans le développement économique, particulièrement agricole, est questionné depuis la fin des années 2000. La stratégie de 2004 est prudente et indique que les collectivités locales (communes) sont « susceptibles de jouer un rôle dans le développement agricole étant donné leur rôle de planification et de gestion des fonds destinés aux actions publiques ».

En dehors du désenclavement, c'est généralement par le financement de micro-projets destinés aux opérateurs économiques collectifs locaux (organisations paysannes surtout) que les projets accompagnent le développement économique.

L'évaluation du GRET de 2004 juge leurs résultats plutôt décevants au regard des ambitions affichées (*projets peu nombreux, souvent mal gérés et parfois porteurs de conflits*). Jusqu'à la fin des années 2000, la majorité des équipements au profit du secteur privé se réalise via des fonds ou guichets spécifiques qui ne sont pas gérés par les collectivités. Le début des années 2010 voit apparaître des modalités différentes, le CIS 2010-2012 vise « le renforcement du tissu économique à travers les incitations de la collectivité à ses opérateurs économiques ». Il s'agit de donner des moyens aux collectivités pour qu'elles financent des équipements ou infrastructures au profit des organisations de producteurs particulièrement. Le CIS 2012-2016 fait la liste des investissements que les collectivités seront amenées à mettre en place sur financement de l'AFD. Elle fait une place significative aux équipements en faveur de la production (gestion de l'eau notamment) et de la mise en marché (stockage, ateliers de transformation, halles de marchés). De ce fait, les investissements concernés sont sous maîtrise d'ouvrage des collectivités. A noter que certains investissements l'étaient déjà classiquement – désenclavement, marchés, barrages- d'autres étaient précédemment régis par l'initiative privée. La gestion de ce deuxième type d'équipement nécessite des accords entre collectivités et opérateurs privés qui sont encouragés par le CIS 2012-2016 qui cite l'accompagnement au partenariat public-privé comme une voie positive pour leur mise en valeur¹⁸.

La régionalisation mise en place dans plusieurs pays (Mali, Niger, Sénégal...) qui donne explicitement aux régions un mandat de développement économique amène aussi l'AFD à soutenir l'appui à ces collectivités dans la planification du développement économique et le soutien à la mise en place d'investissements structurants et l'appui aux communes pour la conduite d'actions en faveur du développement de leurs territoires (cf. PADER Mali notamment).

Parallèlement, via des interventions sectorielles ou au sein de composantes spécifiques des projets d'appui au développement des territoires (cf. PADER au Mali, PGBV au Niger, PADAC au Bénin– des appuis sont donnés aux producteurs et à leurs organisations (chambre d'agriculture notamment) pour le renforcement des capacités en terme de production durable, de gestion financière, de recherche de marchés.

5 Typologie des projets

Le rappel de la trajectoire des projets ne doit pas faire penser que leur évolution est totalement linéaire ou en exacte évolution chronologique par rapport aux documents de stratégies de l'AFD. En fonction des contextes, notamment du niveau d'avancement des processus de décentralisation et des

¹⁸ De fait, il s'agit surtout de modalités de délégation de gestion de service public. Inscrire cette modalité dans la notion de partenariat public-privé est critiquable.

réformes foncières, plusieurs générations de projets figurent au portefeuille de l'AFD en même temps. Le panel à l'étude en est l'illustration.

5.1. Les dénominateurs communs

Une liste de caractéristiques non-exclusives, mais minimales établie en 2004¹⁹ permet toutefois de rassembler les projets de « développements de territoires ruraux » selon un dénominateur commun (Cf. Tableau 5).

Le panel des projets entre 2000 et 2015 correspondent bien à ce dénominateur commun. Mais parce qu'ils intègrent des enjeux politiques, sociaux et environnementaux spécifiques (pression démographique, pression foncière du fait de l'augmentation de la demande de terres agricoles, pressions sur les ressources naturelles (dont l'eau), changements environnementaux et climatiques), l'accent est mis sur des résultats visés et des familles d'actions différentes.

Tableau 5 - Le dénominateur commun des projets de développement des territoires ruraux

Formulation d'objectifs génériques semblables	Familles de résultats visés	Familles d'action analogues
L'amélioration durable des conditions de vie des populations (revenus et/ou accès aux services de base) Une meilleure maîtrise des processus de développement par les populations et les institutions locales	Des réalisations physiques qui concourent à l'amélioration des services publics, des revenus et de la gestion des ressources naturelles	Mise en place de circuits de financement
	L'amélioration des capacités des acteurs locaux et le renforcement de leurs institutions	Appui aux maîtres d'ouvrage locaux Actions d'information, de formation et d'animation
	L'accroissement des ressources mobilisées localement pour le financement de ces réalisations et du renforcement des capacités	Accompagnement organisationnel Mise au point d'outils méthodologiques adaptés Appui institutionnel
	Renforcement des institutions qui concourent à renforcer durablement l'action de ces acteurs et leur complémentarité avec les autres niveaux d'intervention et politiques publiques	

Source : Stratégie TEN/RAI 2004

5.2. Les spécificités

On peut également noter qu'au fil du temps, les projets ont évolué vers un concept plus large « d'appui à la gouvernance de territoires ruraux » pouvant intégrer de plus nombreux résultats et actions notamment (en fonction des contextes) :

- Une gestion étendue du foncier : foncier « privé », protection des ressources communes telles que forêts, plans d'eau, parcours, et relation avec l'Etat concernant le domaine national, telles que les aires protégées ;
- Une gestion du capital naturel de la collectivité à travers l'adoption de plans de gestion et de règles d'affectation des ressources naturelles ;

¹⁹ cf. NEU D ; JAUDOIN P & MESNIL A - Juillet 2004 & Stratégie TEN/RAI 2004

- L'expérimentation de mécanismes financiers de maintenance des infrastructures et d'un environnement public - privé en capacité de les entretenir ;
- La formation des responsables locaux en matière de gestion des investissements réalisés ;
- Des incitations de la collectivité à ses opérateurs économiques notamment au travers de la fiscalité locale et l'affectation des fonds d'investissement locaux ciblés ;
- L'extension du concept de services à travers le développement de centres de conseil, de gestion, de formations, destinés aux acteurs économiques du monde rural.

Les caractéristiques de l'échantillon des projets de la présente évaluation sont rassemblées dans le Tableau 6.

Tableau 6 - Spécificités des projets issus de l'échantillon

Formulation d'objectifs génériques plus diversifiés	Familles de résultats visés	Familles d'action analogues
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration durable des conditions de vie des populations (amélioration des revenus + amélioration de l'accès aux infrastructures)/ lutte contre la pauvreté & croissance inclusive / réduction des inégalités géographiques et spatiales ▪ Sécurité alimentaire ▪ Développement économique ▪ Appui à la décentralisation ▪ Gestion des ressources naturelles / gestion des ressources forestières / réduction des émissions GES & préservation des écosystèmes / amélioration de la sécurité foncière ▪ Réduction des conflits 	Des réalisations physiques (services sociaux de base, investissements productifs, GRN, ...) qui concourent à l'amélioration des services publics, des revenus et de la gestion des ressources naturelles + gestion durable de ces investissements	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions de renforcement des capacités des acteurs locaux (formation, appui conseil, information, ...) ▪ Elaboration et déploiement d'outils ▪ Mise en place de circuits et modalités de financement adaptés ▪ Appui institutionnel / appui aux politiques publiques ▪ Capitalisation et diffusion de pratiques
	L' amélioration des capacités des acteurs locaux (opérateurs économiques) et le renforcement des collectivités territoriales (en termes de planification, GRN, dynamique économique, sécurisation foncière, développement durable, mise en cohérence avec les autres niveaux d'action publique...)	
	Améliorer la participation des populations et les processus de concertation	
	Améliorer les conditions et les techniques (agro-écologiques) de production et de commercialisation des produits de l'agriculture et de l'élevage	

5.3. Une typologie basée sur la nature des résultats attendus et les familles d'actions

Pour bien comprendre la diversité du panel de projet, on peut proposer une typologie basée sur la nature des résultats attendus et des familles d'action. Ainsi, trois types de projets figurent au panel.

1. Des projets dont les objectifs spécifiques et les résultats visés se concentrent sur le **renforcement des capacités des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures sociales** : PNDP 1-Cameroun, PACV 2 et 3- Guinée, ADDEL-Sénégal, PROADEL-Tchad, VAINCRE-Mauritanie, PACDM-Mali. **Les activités mises en œuvre combinent renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et mise en place de fonds de développement local. Ils s'adressent prioritairement aux collectivités en phase**

d'apprentissage ou en phase de constitution. Ce sont généralement les projets les plus anciens du panel. Ce sont typiquement les projets dits de « développement local ».

Ils sont basés sur les hypothèses suivantes :

Le manque de ressources d'investissement des collectivités locales (ou des communautés, si les collectivités n'existent pas encore), la faiblesse de leurs capacités (administratives, de planification, de maîtrise d'ouvrage des travaux ...) et de celles des acteurs locaux en général aboutissent à une insuffisance d'équipements qui a des conséquences négatives sur les conditions de vie et engendre la pauvreté. L'hypothèse centrale est qu'en donnant aux collectivités locales les moyens techniques et financiers d'exercer les compétences qui leur sont données par les textes de décentralisation (ou de s'y préparer si la décentralisation n'est pas encore effective), l'accès à des services sociaux de proximité utiles et voulus par les habitants devrait s'améliorer et en conséquence les conditions de vie également.

2. Des projets dont les objectifs spécifiques et les résultats visés se concentrent sur le **renforcement des capacités des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures socioéconomiques. La réalisation d'infrastructures sociales demeure mais tend à devenir marginale par rapport à celle d'équipement à vocation économique et de gestion et aménagement des ressources naturelles et du capital foncier.**

Ils approfondissent la problématique en direction des obstacles au développement économique : les acteurs économiques ruraux (particulièrement les productrices et les producteurs – agriculteurs et éleveurs) ne peuvent exprimer leurs initiatives car ils se trouvent dans un environnement défavorable : manque d'infrastructures et d'équipements productifs ou de commercialisation, insécurité foncière, ressources naturelles dégradées, ceci du fait que l'Etat s'est avéré déficient et que les collectivités locales ne peuvent leur apporter les services dont ils ont besoin.

L'hypothèse est qu'en accompagnant les collectivités des points de vue financier et technique (y compris dans l'application des nouvelles prérogatives qui leur sont données par les réformes foncières quand celles-ci existent), elles pourront mettre en place un environnement plus porteur et ainsi permettre aux acteurs économiques d'améliorer leurs revenus et de ce fait lutter contre la pauvreté et améliorer les conditions de vie. Par ailleurs, les acteurs économiques pourront plus aisément et seront plus enclins à s'acquitter de leurs obligations fiscales permettant ainsi, à terme, aux collectivités d'améliorer l'offre de services sociaux.

Il s'agit pour les projets d'utiliser les bons leviers, dans leur contexte spécifique, permettant d'activer les rouages d'un cercle vertueux conduisant d'une amélioration des capacités des collectivités locales à l'amélioration des performances des acteurs économiques de leurs territoires.

Par ailleurs, un appui peut être donné aux acteurs étatiques pour suivre, évaluer, faire évoluer le cadre politique et juridique national des secteurs de l'Administration territoriale, de la gestion des ressources naturelles et du foncier, voire de l'agriculture et de l'élevage

Ce type de projet dans le panel est assez large et regroupe deux sous-types en fonction des familles d'action.

- a) **Le premier sous-type repose sur la mise en place d'un fonds de développement** (guichet d'appui à l'investissement) dérivé de la génération des projets de

développement local, dont ils sont souvent une phase ultérieure (PNDP2, Vaincre 2bis par exemple).

- b) **Le second, outre la mise en place d'un fonds de développement comparable au premier sous-type, associent un plus grand nombre d'objectifs spécifiques, de résultats visés et d'activités.** Leur architecture conceptuelle est ainsi plus complexe. Les outils méthodologiques et les actions de renforcement des capacités concernent la gestion du foncier, d'aménagement de l'espace et/ou d'accompagnement technique des acteurs économiques (PACOF et PSAE-Burkina, ASGIRAP-Cameroun, PADAC-Bénin...). Le cas des projets menés dans la vallée du fleuve Sénégal (PACR, ASAAM, APEFAM, AIDE PODOR) est emblématique dans la mesure où il combine renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités, appui à la gestion du foncier par les collectivités, réalisation d'aménagements structurants comme des pistes ou des cuvettes de décrue, appui technique et organisationnel aux associations d'usagers des périmètres irrigués.

3. Des projets dont les résultats visés concernent **le renforcement des capacités des institutions locales à gérer les ressources naturelles.** L'objectif d'amélioration des revenus est un objectif censé découler d'une meilleure gestion de ces ressources. Il n'y a pas toujours de résultats visés et d'actions spécifiquement mises en œuvre pour contribuer à l'objectif de développement économique, ou alors ils sont secondaires voire marginaux dans la mise en œuvre des projets (TCAO-Afrique de l'Ouest, PHCF-Madagascar, PDRSO-RCA, PGBV-Niger). Le cas d'ARSF, projet visant la mise en place de guichets fonciers, est particulier dans la mesure où il est en fait le volet « foncier » d'un projet d'appui aux filières agricoles péri-urbaines (ASA) financés par l'Union européenne. Il doit contribuer à la sécurisation foncière des producteurs accompagnés du point de vue technico-économique par le projet ASA.

De manière générale, beaucoup d'éléments différencient les projets (pas seulement les résultats visés et les familles d'action) qui rendent la comparaison et la construction d'enseignements transversaux une tâche complexe : le contexte politique et social local bien sûr, les institutions appuyées (collectivités ou institutions ad hoc), l'échelle géographique de ces institutions (du village à la région), la maîtrise d'ouvrage la structure de mise en œuvre (structure publique ou ONG). Au-delà de la logique d'intervention, la construction d'un projet n'est pas, on le mesure une fois de plus, un exercice normatif, mais doit composer avec un ensemble de contraintes et d'opportunités propre au contexte local.

Tableau 7 - Typologie des projets de l'échantillon

Types	Développement local	Développement économique local	Gestion décentralisée des ressources naturelles
Objectifs spécifiques	Renforcement des capacités des acteurs locaux et mise en place d'infrastructures sociales essentiellement	Renforcement des capacités des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures socioéconomiques et de gestion des ressources naturelles productives	Renforcement des capacités des institutions locales à gérer les ressources naturelles
Projets concernés	PNDP 1-Cameroun, PACV 2 et 3- Guinée, ADDEL-Sénégal, PROADEL-Tchad, VAINCRE-Mauritanie, PACDM-Mali	PACR, PNDP2, Vaincre 2bis, PACOF-Burkina, PSAE-Burkina, ASGIRAP-Cameroun, PADAC-Bénin, ASAAM,-Sénégal, APEFAM-Sénégal, AIDE	TCAO-Afrique de l'Ouest, PHCF-Madagascar, PDRSO-RCA, PGBV-Niger, ARSF-Madagascar

Types	Développement local	Développement économique local	Gestion décentralisée des ressources naturelles
Objectifs spécifiques	Renforcement des capacités des acteurs locaux et mise en place d'infrastructures sociales essentiellement	Renforcement des capacités des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures socioéconomiques et de gestion des ressources naturelles productives	Renforcement des capacités des institutions locales à gérer les ressources naturelles
Logique d'action	En donnant aux collectivités locales les moyens techniques et financiers d'exercer les compétences qui leur sont données par les textes de décentralisation (ou de s'y préparer si la décentralisation n'est pas encore effective), l'accès à des services sociaux de proximité utiles et voulus par les habitants devrait s'améliorer et en conséquence les conditions de vie également	PODOR-Sénégal, PADER-Mali En accompagnant les collectivités des points de vue financier et technique (y compris le foncier quand effectif), elles pourront mettre en place un environnement plus porteur et ainsi permettre aux acteurs économiques d'améliorer leurs revenus et de ce fait lutter contre la pauvreté et améliorer les conditions de vie. Par ailleurs, les acteurs économiques pourront et voudront plus aisément s'acquitter de leurs obligations fiscales permettant ainsi, à terme, aux collectivités d'améliorer l'offre de services sociaux	En soutenant les acteurs locaux dans une meilleure prise en considération de leur environnement (lutte contre la désertification par exemple) et en les accompagnant à préserver leur capital naturel en vue d'une meilleure valorisation de celui-ci, ils verront leur qualité de vie s'améliorer et seront en mesure de générer des revenus issus de la bonne gestion des ressources naturelles.

Les familles d'actions restent les mêmes pour les trois types de projets. La différence, va résider à l'intérieur de chaque famille, en des spécificités de contenu techniques et de bénéficiaires visés selon les types de projets.

5.4. Approche descendante ou ascendante ?

Les termes de référence de l'étude proposait un critère de caractérisation des projets de l'échantillon basé sur les l'approche, ascendante ou descendante, sans que ce critère soit explicité.

Au regard des résultats des différents entretiens menées à l'Agence, sans nous hasarder à conclure que ces éléments constituent les définitions officielles de l'AFD, nous retiendrons pour l'analyse que :

- **L'approche descendante** vise à appliquer sur tout ou partie du territoire national une politique, des méthodes et outils définis au niveau national, voire international. Les agents du projet et les acteurs locaux sont ainsi formés à la mise en œuvre de ces outils et méthodes. Les acteurs locaux sont faiblement impliqués (voire pas du tout) dans l'élaboration de ceux-ci. Cette approche permettrait d'agir plus rapidement et sur un nombre important de territoires dès la première phase de projet. Dans le cadre du panel de projets arrêté pour l'étude, cette approche est illustrée par ceux d'entre eux menés en co-financement avec la Banque mondiale. A leur démarrage, ils étaient conçus pour mettre en application l'approche « community driven développement project » élaborée par la Banque avec un corpus de méthodes et d'outils déjà définis adaptés à la marge au contexte national. On verra notamment que les réformes de décentralisation au démarrage de ces projets ont été peu prises en compte, l'approche privilégiant les communautés de base comme bénéficiaires et « maîtres d'ouvrage » locaux. Les projets concernés sont le PROADEL au Tchad, les PACV en Guinée et les PNDP au Cameroun.

- **L'approche ascendante** vise à définir sur un nombre de territoire restreint des outils et méthodes adaptés au contexte national et aux spécificités locales, pour répondre à des enjeux de développement. Les agents de projets et les acteurs locaux sont censés être impliqués fortement dans l'identification de l'expression locale de ces enjeux et dans le développement des méthodes et outils, ce « cousu-main » étant considéré comme favorable à l'efficacité et à la durabilité des interventions. Il est entendu qu'à partir de la capitalisation des expériences, l'approche devrait permettre d'une part d'influencer l'élaboration/l'adaptation des politiques publiques et, d'autre part, « de faire essaimer » sur d'autres parties du territoire les éléments les plus porteurs. Cette approche concerne l'essentiel des projets de l'échantillon.

L'analyse qui suit tentera de prendre en considération lorsque cela s'avère pertinent les différences qu'engendrent ces deux types d'approche.

II - Analyse évaluative

Le chapitre suivant présente une synthèse transversale des analyses effectuées par projet. L'objectif de cette étude n'étant pas de présenter une évaluation projet par projet, le lecteur intéressé pourra se rapporter aux annexes qui présentent un résumé succinct par projet (caractéristiques principales du projet et synthèse par critère d'évaluation).

La conception de l'ensemble des projets du panel a été analysée selon les critères de pertinence et de cohérence externe et interne. La mise en œuvre des 18 projets en cours ou achevés du panel (78%) a pu être analysée sous l'angle de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience. Huit projets sur 23 (35%) ont fait l'objet d'analyse sous l'angle de l'impact.

La source de données a été exclusivement bibliographique pour 9 d'entre eux (39%) et complétée par une mission sur « terrain » pour les 9 autres (39%). Il faut rappeler que les missions de terrain étaient d'une semaine (parfois pour 3 projets). La profondeur de l'analyse est à l'aune de cette durée.

Ce chapitre est structuré par grands critères d'évaluation et le cas échéant, pour chacun d'entre eux par « familles d'actions » : les outils méthodologiques, le renforcement des capacités, l'accroissement des ressources mobilisées localement et les investissements.

1 - Une pertinence avérée par rapport aux besoins des populations rurales

1.1. Entrées territoriales

Trois entrées territoriales sont privilégiées par les projets :

- **L'entrée communautaire** (villageoise et inter villageoise). Elle concerne 3 projets.
 - 1 projet d'appui au développement local : le PNDP1 au Cameroun dont l'entrée territoriale et les bénéficiaires ont été déterminés par l'approche « community driven » de la Banque mondiale, principal bailleur de cette phase du projet PNDP²⁰;
 - 2 projets d'appui à la gestion concertée des ressources naturelles : le PHCF à Madagascar dont les objectifs visent la conservation d'espaces remarquables du point de vue de la biodiversité, en l'occurrence des espaces forestiers. En respect de la législation malgache, ce sont les communautés périphériques (villages) à ces espaces qui sont accompagnées, l'entrée territoriale est donc plus inter villageoise que communale ; le projet TCAO pour lequel en fonction des contextes juridiques nationaux sur l'environnement et des ressources/espaces faisant l'objet d'appui à la gestion durable, ce sont soit les communautés périphériques ou usagères des ressources soit les communes qui sont privilégiées.
- **L'entrée communale** : Elle concerne 20 projets. Ce sont pour la quasi-totalité des projets d'appui au développement local et d'appui au développement économique. On excepte le projet ARSF classée dans le type appui à la gestion des ressources naturelles et du foncier. Le

²⁰ Les phases suivantes du PNDP ont adopté une entrée communale, sous l'influence de l'AFD.

PROADEL, en appui au développement local, a opté, pour le niveau cantonal supposé être à l'époque de la conception et de la mise en œuvre du projet au Tchad l'échelon administratif appelé à être érigé en commune rurale. Le projet est également très influencé par l'approche « community driven » de la Banque mondiale qui comme au Cameroun pour le PNDP était le principal bailleur du projet. L'échelon cantonal a été retenu sous l'influence de l'AFD, la Banque souhaitant initialement intervenir au niveau villageois.

- **L'entrée supra-communale :** Le PADER au Mali, tout en travaillant au niveau communal envisage un renforcement des capacités important au niveau régional (Régions de Ségou et Tombouctou).

Le nombre de communes concernées est très variable d'un projet à l'autre. Excepté pour le PNDP 2 et le PACV 3 d'ampleur nationale, il varie de 6 à 75 communes.

Le nombre de communes d'intervention s'expliquent par différents facteurs :

- Pour les projets **d'appui au développement local :**

Deux cas de figure :

- L'ensemble des communes d'une région ou de plusieurs régions voisines ou non : PACDM au Mali, ADDEL au Sénégal, PROADEL au Tchad, PACV 2. A noter que pour le PROADEL et le PACV 2, les cantons (supposés être les futures communes) au Tchad et les communes d'intervention en Guinée sont répartis dans plusieurs régions aux caractéristiques socio-économiques différentes censées permettre de tester une approche pilote et d'en tirer des enseignements pour une extension géographique plus ou moins étendue dans la phase suivante.
- Toutes les communes du pays : sont concernés le PACV 3 et le PNDP 2, d'ampleur nationale qui ont effectué le passage à l'échelle des approches et outils définis dans leurs phases précédentes.

- **Les projets d'appui au développement économique :**

Deux cas de figure se présentent également :

- Les projets à vocation pilote : Par exemple le PSAE et le PACOF au Burkina Faso, le PACR au Sénégal : le nombre de communes concernées (15 pour le PSAE dans deux régions, 27 pour le PACOF, 45 pour le PACR) doivent permettre de tester des outils pilotes, dans des contextes particuliers.
- Les projets qui associent investissements structurants et appui aux différents opérateurs économiques via des actions communales : ce sont alors toutes les communes influencées par l'investissement qui sont retenues pour l'intervention. On citera dans ce cadre les cas d'ASAAM, APEFAM, AIDE PODOR au Sénégal (de 6 à 20 communes).

- **Les projets de gestion des ressources naturelles :**

Quand l'approche est communale, ils concernent alors les communes renfermant un espace à intérêt remarquable ou bénéficiant déjà d'expérience en matière de GRN que l'on souhaite consolider : par exemple les 5 communes pour le PGBV au Niger, les 10 communes du PDRSO en RCA.

Mais le choix de la localisation et du nombre de commune peut être lié à d'autres facteurs déterminants : la volonté de valoriser les expériences d'interventions précédentes de l'AFD ou

d'autres intervenants comme par exemple dans le cas du PADAC dans la région des collines au Bénin ; celle d'intervenir en complément d'un autre projet en cours comme dans le cas d'ARSF à Madagascar qui constitue le volet foncier du projet ASA de l'Union européenne sur l'appui aux filières agricoles dans une trentaine de communes de la périphérie d'Antananarivo²¹, le choix du maître d'ouvrage national de privilégier pour des raisons diverses un type particulier de commune : par exemple celles présentant les indices de pauvreté les plus élevés (ex Mauritanie), ou correspondant à des problématiques de développement liées à la valorisation d'une ressource ou d'un espace particulier (par exemple vallée du fleuve au Sénégal) ou des zones en situation de post-crise avec des enjeux institutionnels et politiques (cas du PADER au Mali dans la région de Tombouctou).

A retenir toutefois que la taille et la densité de population des communes sont très variables d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre à l'intérieur des pays en fonction notamment des critères de découpage administratif.

Encadré 5 – Exemple de caractéristiques des communes - Cas du Projet ADDEL au Sénégal

EX ADDEL - Sénégal : D'importantes disparités existent entre communautés rurales (CR)²². Dans les départements de Bakel, Tambacounda et Vélingara, les CR ont des superficies extrêmement variables allant de moins de 500 à plus de 6000 km². Les grandes superficies de certaines CR constituent des contraintes fortes en termes d'équipement mais aussi en matière d'information et d'implication des populations. Les variations de populations sont très importantes: de moins de 2 000 à près de 40 000 habitants. Une des principales ressources financières des CR étant la taxe rurale prélevée sur les habitants, les CR les moins peuplées ont donc des budgets plus faibles, ce qui les pénalise fortement. En termes de densité de population, les variations sont également importantes. Dans certaines communautés rurales, la faible densité est une contrainte en matière d'équipement, l'éloignement des villages les uns par rapports aux autres permettant difficilement d'envisager des équipements communs.

Les réalités de l'entité communale peuvent donc être très différentes d'une commune à l'autre dans le même pays, a fortiori pour des communes de pays différents. Aux disparités économiques et sociales, il faut ajouter celles liées aux législations qui, selon l'état d'avancement des réformes de décentralisation, octroient des compétences plus ou moins étendues aux communes, notamment en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles.

Excepté pour les programmes PACV et PNDP, la population touchée par les projets varie globalement entre 250 000 et 550 000 habitants (selon les données disponibles).

1.2. Une conception des projets permettant la prise en compte des besoins des territoires et des populations sur des bases participatives

Dans quelle mesure les actions proposées par les projets sont-elles adossées à une analyse des besoins des territoires concernées et des populations qui les habitent ?

- **Concernant les projets d'appui au développement local : Les diagnostics réalisés lors de la conception des projets analysent globalement les principales difficultés des populations rurales qui engendrent mauvaises conditions de vie et pauvreté chronique dans le**

²¹ ARSF est co-financé entre l'AFD et l'UE.

²² Les communautés rurales ont été érigées en communes en décembre 2013.

contexte spécifique des régions concernés²³. Ces difficultés sont cependant formulées de façon générique, elles sont propres aux pays d'intervention de l'AFD. La grande majorité de ces projet, comme on l'a vu précédemment interviennent au niveau communal. Or les études de faisabilité des projets ne diagnostiquent pas les problématiques de chacun de ces territoires de manière approfondie. Une des raisons est la limitation du temps accordé au diagnostic lors des études d'identification et de faisabilité. Le peu de disponibilité et de fiabilité des données statistiques sociales, économiques et agricoles désagrégées à ce niveau est un autre facteur²⁴. Toutefois les diagnostics réalisés permettent d'identifier les grandes problématiques, de définir une stratégie globale d'intervention et d'identifier les acteurs clé du projet. **C'est sur la démarche d'intervention des projets, fondée sur des processus de planification territoriale sur la base de diagnostics participatifs, que reposent la définition précise des problématiques des territoires et la définition d'action adéquates.** L'enjeu est donc non pas d'avoir une connaissance fine des territoires au moment de l'instruction du projet, mais de proposer des outils méthodologiques adaptés permettant le déroulement des processus de diagnostic concerté de manière efficace et rigoureuse.

- **Les projets d'appui au développement économique.** Les études de faisabilité des **projets d'appui au développement économique sont généralement plus précises** sur les besoins spécifiques des territoires concernés et de ceux des différents types d'acteurs économiques qui y interviennent. Les durées et moyens en ressources humaines accordés aux études de faisabilité de ce type de projet ont d'ailleurs connu une extension notable ces dernières années par rapport à celles des projets de développement local. Par ailleurs, dans la majeure partie des cas, par exemple au Mali, au Sénégal ou au Niger, les communes d'intervention appartiennent à un espace géographique particulier dont les problématiques de développement économique sont déjà connues au sein de l'AFD (voire sont des zones d'intervention historique de l'AFD cf. I.3.3.1.) et déjà largement documentées : la vallée du fleuve Sénégal et les questions de mise en valeur de zones irriguées, la région de Ségou et l'espace particulier que représente l'Office du Niger, les bassins versants de la région de Badiguichiri et leurs enjeux de gestion durable, la zone cotonnière du Burkina Faso et ses mutations... **La commune est alors plus considérée comme une entrée de gouvernance permettant la mise en œuvre des actions que comme une entrée territoriale en tant que telle.**

Pour assurer une intervention adaptée aux besoins et aux potentiels de ces territoires, les choix d'investissements (équipements, infrastructures) sont également issus d'une concertation locale inscrite dans le cadre d'une planification participative. Lorsque ces investissements sont adossés à des infrastructures de plus grande envergure (réhabilitation ou aménagement de périmètres irrigués, aménagement d'une zone pastorale) mises en place dans le cadre du projet, celles-ci sont souvent identifiées bien en amont par les maîtres d'ouvrages nationaux et sont souvent à l'origine de la requête de financement qu'ils émettent à l'intention de l'AFD. La phase d'instruction du projet définit les modalités de leur mise en œuvre. Elles ne font pas partie du

²³ Difficulté d'accès à des services publics de qualité, capacités limitées des autorités locales et des acteurs locaux en général, insécurité foncière des productrices et producteurs, dégradation des ressources naturelles limitant la durabilité des systèmes de production, limitation de l'accès à des opportunités économiques etc.

²⁴ Des travaux de EVA en 2016 ont montré que des données désagrégées peuvent être collectées à partir des statistiques nationales issues notamment des recensements de population. Cependant, elles ne sont pas faciles d'accès ou très rarement identifiées lors des études de faisabilité.

processus de planification participative locale (exemple des projets AIDE PODOR, ASAAM au Sénégal, PADER au Mali).

- **Les projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles** : peu nombreux dans le cadre de cet échantillon, semblent néanmoins disposer d'un diagnostic de territoire plus fin notamment en ce qui concerne les enjeux liés à ces problématiques de conservation, en lien avec les filières et les économies locales (PBGV, PDRSO, PHCF). En revanche, ils s'attardent moins sur les besoins sociocommunautaires des populations des zones concernées. Pour le projet TCAO, dans la mesure où il est de portée régionale et misait sur les initiatives des associations des communautés locales, il n'y a pas à proprement parler de diagnostic de territoire précis.



La pertinence des projets de l'échantillon est considérée comme satisfaisante (100%). Les **besoins prioritaires de base** sont énormes, les enjeux de développement durables sont prégnants. Au regard de ces derniers, les objectifs ciblés par les projets s'avèrent tout à fait pertinents.

Pour ce qui est des **besoins spécifiques des territoires d'intervention concernés**, même si les diagnostics sont peu fouillés au stade de la faisabilité (les grandes caractéristiques sont néanmoins identifiées), **la démarche qui consiste à associer les populations aux diagnostics territoriaux et à l'identification des actions à financer semble très pertinente.** Les projets du panel s'inscrivent tous dans la volonté de ne pas définir a priori les réalisations prioritaires. Même les projets mis en œuvre sur tout le territoire dans une dynamique « descendante » (type PACV, PNDP) prennent en compte les spécificités territoriales révélées lors des processus de diagnostics participatifs.

Les études de faisabilité des projets à vocation plus économique ou en lien avec la gestion du foncier et des ressources naturelles tentent de définir une situation de référence plus précise en lien avec les opportunités et les contraintes des différents territoires, les capacités des acteurs locaux, les conflits exprimés ou latents notamment sur l'accès aux ressources... Dans certains cas, l'étude de faisabilité initie une concertation avec les acteurs concernés, (ex. PADER au Mali, PGBV au Niger, PACOF au Burkina), permettant d'identifier en amont les types d'actions les plus pertinentes à accompagner. Lors de la mise en œuvre, les acteurs concernés réexaminent plus précisément les options d'actions et en déterminent la localisation la plus adéquate. Un changement important dans les projets de développement économique les plus récents réside, pour certains d'entre eux, dans la mise en place d'investissements structurants dont l'étude technique est approfondie, ainsi que les attendus en termes de retombées environnementales et économiques (exemples des projets ASAAM, AIDE PODOR, APEFAM). La pertinence de ces aménagements par rapport aux besoins des territoires n'est pas remise en cause.

2. Une cohérence externe avérée

2.1. Une forte cohérence avec les politiques nationales

La totalité des projets témoigne d'un lien évident avec les processus de réformes en cours, qu'elles soient en application, ou même encore en préparation, pour anticiper sur l'évolution du cadre institutionnel. Ainsi, de manière générale, les projets font référence aux Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ou autres documents stratégiques de réduction de la pauvreté, qui constituent les cadres de référence en matière d'orientation des politiques publiques de développement et fluidifient la mise en cohérence des différents politiques pour l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration du cadre de vie des populations.

En outre, les projets de l'échantillon prennent en considération l'évolution des politiques de décentralisation et de développement local, qui ambitionnent de rapprocher les prises de décision du lieu de leur mise en œuvre et l'accroissement de la responsabilité des citoyens dans la gestion des affaires locales à travers des collectivités territoriales gérées par des conseils élus. En effet les projets analysés considèrent à minima la collectivité territoriale (généralement la commune) comme le responsable du développement local qu'ils doivent accompagner. Certains projets considèrent qu'ils sont eux-mêmes la matérialisation de la politique de décentralisation (ex. PACV 2 et 3 – Guinée) avec des appuis au niveau local, mais également une dimension institutionnelle non négligeable à l'endroit du Ministère de la décentralisation.

Le projet régional « Territoires de conservation », projet mené par des ONG dans 5 pays d'Afrique de l'Ouest (TCAO), est un cas particulier. Certains des sous-projets (Niger, Burkina Faso, Ghana) sont bien alignés avec les nouvelles opportunités qu'offre le cadre légal, notamment en matière environnementale qui permet des formes de gestion participative au niveau des communautés. Ils s'adaptent également au nouveau cadre de la décentralisation, en considérant la commune comme nouvelle tutelle des initiatives, ou parfois comme nouvel interlocuteur dans la cogestion d'une aire protégée, au Bénin par exemple. En revanche, si la décentralisation et le besoin de renforcer les capacités des instances de gestion territoriale locales sont mis en avant dans les documents de projet, on reste dans la pratique sur des approches communautaires dans les différentes sites du TCAO, conduites par les ONG directement avec les populations locales, qui laissent peu ou pas de place à l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage par les communes.

Le projet holistique de conservation des forêts (PHCF) à Madagascar est quant à lui tout à fait en accord avec la politique nationale de gestion des ressources naturelles et des espaces de conservation qui autorise la contractualisation entre des Communautés de base et l'Etat pour la gestion de ces espaces. Sans être en contradiction, il prend cependant assez peu en compte les politiques de décentralisation et la place des communes dans l'appréhension cohérente des différents espaces de son territoire. Il y est cependant prévu le renforcement des guichets fonciers communaux conformément à la politique de gestion foncière décentralisée. Le PDRSO quant à lui accompagne la politique nationale de gestion des forêts et de redistribution des redevances forestières aux collectivités

Dans certains cas, au Mali par exemple dans le cadre du PADER, les projets profitent des ouvertures en faveur de la plus grande participation des citoyens et des collectivités dans la gestion des ressources naturelles et du foncier qu'offrent les réflexions en cours au niveau ministériel sur ces questions. Le projet dans ce cas se profile comme un laboratoire permettant de tester concrètement des éléments

majeurs des réformes en gestation. De manière générale, on constate donc une forte cohérence entre les différents projets et les évolutions politiques des pays. Cependant ces évolutions ne sont pas linéaires, et peuvent souvent être marquées par des ralentissements, voire des reculs, ce qui n'est pas sans poser problème pour la mise en œuvre des projets et l'atteinte de leurs résultats et objectifs. Or dans les cadres logiques, les hypothèses d'ordre institutionnel font rarement l'objet d'un suivi et de ce fait dans le cas où elles ne sont pas remplies, il n'y a pas d'alternatives identifiées qui permettraient d'ajuster ou de revoir le projet. On verra cependant plus tard que nombre de projets ont été capables de s'adapter face à ces difficultés.

Encadré 6 - Conséquences des stratégies politiques sur la cohérence des projets – Exemple du PROADEL et d'ARSF

Au Tchad, lors de l'instruction du PROADEL en 2002-2003, le pays s'était engagé dans un processus de décentralisation, les premiers textes ayant été promulgués en 2000. Les premières élections municipales devaient se tenir fin 2003. Au cours du PROADEL, plusieurs des lois prévues ont été adoptées mais ne sont toujours pas appliquées (sauf la loi portant statut de N'Djamena) et les élections municipales n'ont toujours pas eu lieu (sauf communes urbaines). La première phase du projet reposait sur la mise en place d'instances locales ad hoc en l'absence de collectivités locales établies et reconnues en zones rurales. L'AFD a décidé de ne pas poursuivre sa participation à la phase 2, notamment face à l'absence de volonté politique et de stratégie claire pour faire aboutir les réformes de décentralisation.

Le projet ARSF à Madagascar, en démarrage, qui a pour objet d'accompagner la mise en œuvre concrète de la première Lettre d'orientation foncière du pays par l'appui aux collectivités pour la mise en place et la gestion de guichets fonciers dans la zone périurbaine d'Antananarivo, a subi de plein fouet fin 2016 le soudain revirement du Gouvernement malgache sur les questions foncières. Alors que le projet devait accompagner les producteurs périurbains dans l'accès à la sécurisation foncière via des certificats fonciers obtenus auprès des collectivités, la deuxième Lettre de politique remet en question l'égalité entre certificats fonciers décentralisés et titres obtenus auprès de l'Administration nationale des Domaines et de ce fait diminue la légitimité des communes quant à leur rôle dans la sécurisation des producteurs. Le projet a donc pris le parti, tout en continuant le renforcement des communes pour démontrer leur efficacité, d'accompagner les services fonciers dans la délivrance accélérée de titres fonciers afin de tenter de sécuriser un certain nombre de producteurs. De nouveaux rebondissements, notamment un décret présidentiel visant à suspendre temporairement tous les guichets fonciers semblaient encore compliquer la situation en avril 2017.

Par ailleurs, la majorité des projets utilisent les circuits et les procédures prévus par la loi pour le transfert des fonds aux collectivités et leur gestion.

Même si la cohérence est largement recherchée, l'absence de politique nationale et d'orientation en matière de promotion des filières agricoles dans certains pays peut-être un obstacle à la mise en œuvre d'actions pertinentes sur les territoires dans ce domaine. Par ailleurs, lorsque ces politiques existent, la complémentarité entre actions sectorielles et actions au niveau des territoires n'y est pas clairement exprimées. Enfin, si ces politiques sont mal connues des organisations de producteurs, elles le sont encore plus mal des collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés ne s'en faisant pas obligatoirement le relais.

Figure 6 – Illustration par quelques exemples de la cohérence entre objectifs des projets et politiques nationales

Pays	Projets	objectifs spécifiques	documents de politique nationale
Mauritanie	Vaincre II, Vaincre II bis	<p><u>Responsabiliser les communes dans la définition et la mise en œuvre d'actions de développement sur leur territoire, cohérentes au niveau régional</u></p> <p>Cet objectif se décline en deux sous-objectifs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les communes acquièrent les moyens de leur autonomie dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenant à l'échelle de leurs territoires ; - La cohérence des actions de développement et les appuis à la décentralisation est assurée au niveau régional et national. 	<p><u>Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté - CSLP :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. accélérer la croissance économique et stabiliser le cadre macroéconomique 2. ancrer la croissance dans la sphère économique des pauvres 3. assurer le développement des ressources humaines et l'expansion des services de base 4. améliorer la gouvernance et le renforcement des capacités <p><u>Déclaration de Politique de décentralisation et de développement Local d'Avril 2010:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcement et consolidation du processus institutionnel de la décentralisation 2. Développement local : administration autonome, participation citoyenne, mécanisme durable de financement des CT, ... 3. Renforcement des capacités financières des CT 4. Elargissement du champ territorial de la décentralisation 5. Décentralisation et bonne gouvernance
Guinée	PACV 2	<p><u>Contribuer à la démocratie locale par la responsabilisation des populations et la promotion de la "bonne" gouvernance locale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Appuyer la mise en place d'un mécanisme pérenne de transfert de fonds vers les communautés villageoises, pour le financement d'infrastructures collectives prioritaires ; - Améliorer l'accès aux services publics de base et la qualité des prestations de services ; - Renforcer les capacités des communautés, en matière de planification, budgétisation, et de gestion de leur développement ; - Contribuer à l'évolution des rapports entre les acteurs, les dispositifs et les instruments, pour que chaque acteur dispose d'une capacité suffisante pour assumer ses fonctions. 	<p><u>Document de stratégie de réduction de la pauvreté DSRP3 :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles et humaines (dont renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale) 2. Accélération, diversification et durabilité de la croissance 3. Développement des infrastructures de développement de la croissance (Energie, Transports, postes & télécommunications) 4. Renforcement de l'accès aux services sociaux de base et de résilience des ménages
Burkina Faso	PACOF	<p>La finalité du projet est de <u>contribuer dans l'Ouest du BF à la croissance (via l'investissement) et à la réduction de la pauvreté (via l'augmentation des revenus) en milieu rural par la sécurisation foncière des acteurs ruraux et la promotion d'une gestion durable et concertée des ressources naturelles</u></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) de 2007 2. Cadre juridique de la loi 034-2009 portant régime foncier rural et ses décrets d'application 3. Déclinaison de la politique nationale dans une feuille de route pour la généralisation de l'application des textes relatifs au régime foncier rural, adopté en octobre 2014 par le conseil des ministres

2.2 Une collaboration fortement souhaitée avec les services de l'Etat

Tous les projets du panel prévoient d'intégrer d'une manière ou d'une autre les services techniques de l'Etat dans la réflexion et dans la mise en œuvre du projet, dans le respect de leurs rôles et fonctions, notamment d'appui-conseil aux collectivités territoriales.

Treize projets sur vingt-trois (soit 56 %) tous types confondus prévoient un certain nombre d'activités qui les ciblent directement. Il s'agit le plus souvent d'actions de renforcement de leurs capacités : organisation de formations sur le contenu de la réforme de décentralisation, travail pilote d'animation de la réflexion et des négociations entre les différents acteurs pour aboutir à l'élaboration de conventions entre les communes et les services techniques déconcentrés (ex .Projets VAINCRE), parfois des dispositifs permettant de prendre en charge leurs missions d'appui aux communes

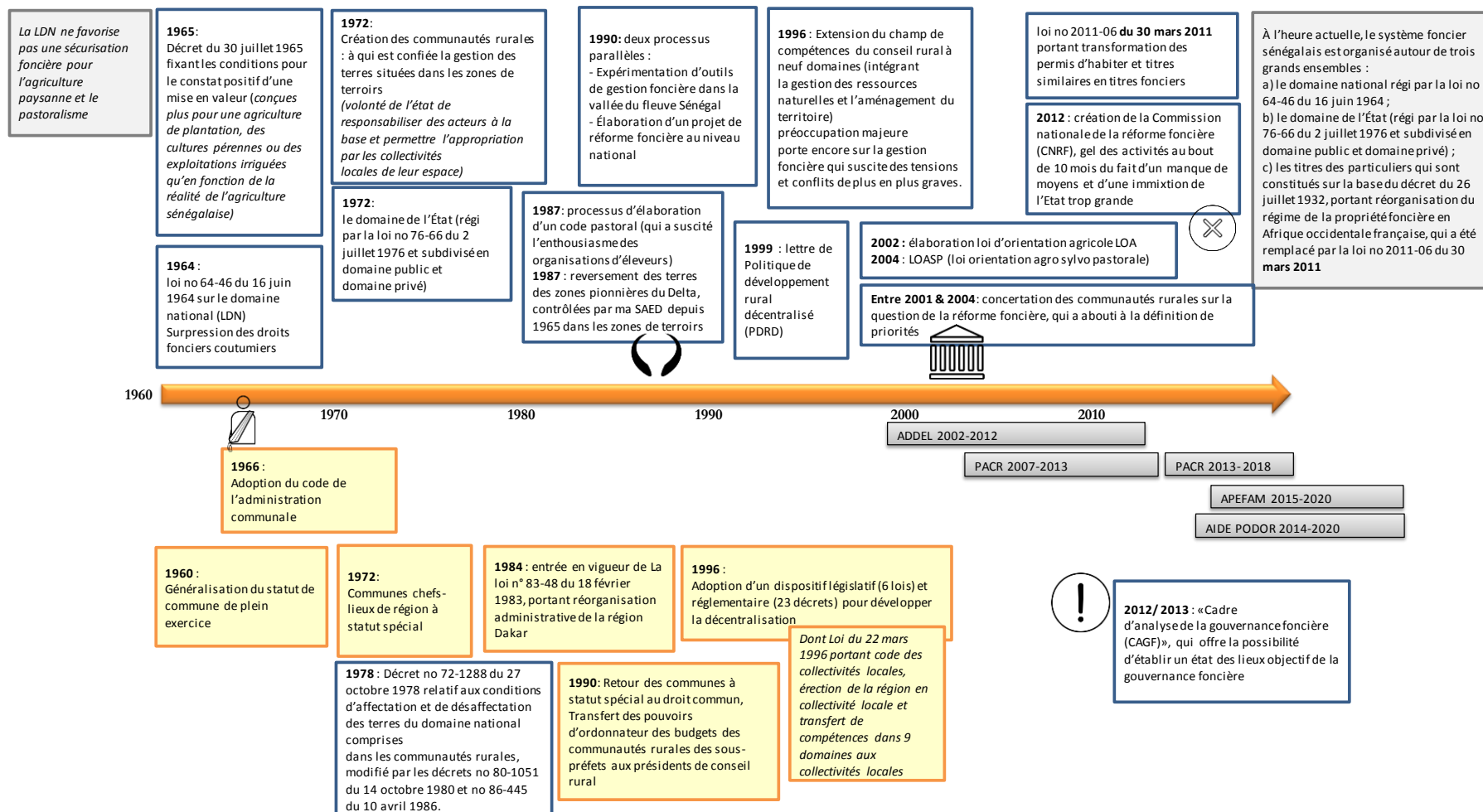
Tous les projets d'appui au développement local et d'appui au développement économique prévoient de manière générale, de consulter les services techniques déconcentrés au moment de la sélection des investissements à réaliser (microprojets) pour vérifier leur conformité aux normes sectorielles. Dans le cas de VAINCRE par exemple, les services sont membres des instances de financement. Dans le cadre des projets au Sénégal, la collaboration avec l'Etat a été forte car les projets visaient spécifiquement à accompagner la SAED dans ses nouvelles missions. Dans le même ordre d'idée, le PADER ambitionne une collaboration très forte avec l'Office du Niger.

Un bémol concerne cependant les projets d'appui à la gestion des ressources naturelles mis en œuvre par des ONG (PHCF et TCAO) la collaboration avec les services de l'Etat (notamment de l'environnement) n'est pas explicite dans les documents de projet. Ou dans le cas du PHCF mentionné seulement comme de l'information réciproque.

On verra plus loin que même si les collaborations sont prévues théoriquement, elles ont parfois des difficultés à se mettre en œuvre. Des critiques ont été faites par exemple à l'endroit du Projet ADDEL au Sénégal sur ce sujet lors de son évaluation. Dans le cas du projet ARSF à Madagascar, les relations avec les services des Domaines ressemblent plus à de la négociation qu'à une véritable collaboration faute de véritable volonté de coordination de ces derniers.

De manière générale, dans l'ensemble des projets, la mobilisation des services plus en amont des micro-projets pour construire une vision de développement du territoire est difficile à organiser et à accompagner.

Figure 7 - Evolution chronologique des politiques nationales et de la mise en place des projets – Exemple du Sénégal



2.3 Une coordination à dimension variable avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers

La coordination avec les autres Partenaires Techniques et Financiers intervenant dans des domaines similaires ou complémentaires n'est pas toujours existante même si elle est plébiscitée par l'Agence Française de développement. Dans la conception des projets, il est systématiquement fait un effort d'identification des interventions des autres PTF. Pour autant, la question de la collaboration concrète avec ces-derniers est rarement abordée que ce soit au niveau national ou au niveau local de la zone d'intervention des projets. Dans la mise en œuvre les deux niveaux de coordination et de collaboration doivent être distingués.

Concernant la coordination au niveau national, il existe de fait plusieurs cas de figure.

- Soit il existe ou a existé un panel de bailleurs (7 pays sur 13) qui se structurent pour fédérer leurs efforts dans le pays, notamment sur la décentralisation, pour élaborer une réflexion commune et se positionner de manière convergente dans le dialogue avec les autorités nationales. L'Aide française est souvent très active dans ce contexte. Elle a été leader des panels de bailleurs dans plusieurs pays (au Mali, au Sénégal et au Burkina Faso) et l'AFD a souvent eu un poids déterminant dans l'évolution des approches. Son rôle en matière d'appui au développement local est largement reconnu par les autres agences et par les autorités nationales. Cependant, cela n'a pas entraîné systématiquement de collaboration opérationnelle entre projets des différents intervenants.
- Soit il n'existe pas de cadre de concertation des bailleurs, qui travaillent donc selon des logiques assez cloisonnées, notamment en termes de géographie. Chacun travaille avec son propre ciblage territorial (et ce quand bien même les financements passent par une agence nationale). La stratégie serait alors plutôt de ne pas se « marcher sur les pieds » plutôt que de collaborer.

Dans les deux cas, les projets de l'AFD ne peuvent pas être seuls rendus responsables de cette faible collaboration, les autres intervenant l'étant tout autant, dans la mesure où il n'a pas été signalé de refus des projets de l'AFD de collaborer lorsqu'une demande de coordination était exprimée.

Au niveau de la conception et de la mise en œuvre des projets, il s'avère que cinq projets (PACV-Guinée 2 et 3, PNDP-Cameroun 1 et 2, PROADEL-Tchad) ont été cofinancés par l'AFD et la Banque Mondiale du fait d'une volonté d'alliance stratégique entre les deux institutions. En Guinée et au Cameroun, l'Agence a été force de proposition pour faire évoluer le projet d'une approche orientée « communautés de base » vers une approche « collectivités territoriales » en phase avec les politiques de décentralisation en œuvre ; puis vers une approche de développement économique dépassant l'investissement en services sociaux de base.

Une tentative de co-financement a été tentée avec la GIZ concernant le projet PGBV au Niger qui après plusieurs mois d'hésitation de la part de la Coopération allemande n'a finalement pas abouti.

Enfin, le projet ARSF à Madagascar est cofinancé avec l'Union Européenne.

Outre, les cofinancements, on peut noter également une coordination avec les PTF pour les choix de zones géographiques et/ou thématiques d'intervention, comme pour le PACOF qui a adapté sa zone d'intervention à celle du Millenium challenge account (MCA) sur les questions foncières au Burkina, ou du PADER qui dans sa conception souhaite agir en complémentarité avec la GIZ sur le développement économique régional dans la région de Ségou (ex-projet Projet d'appui à la

décentralisation _ PAC. Enfin au Burkina l'intervention du PSAE s'articule dans sa conception avec la coopération suisse d'appui au développement économique des communes, et avec le Projet d'appui à la décentralisation et au développement communal - PDDC financé par la Coopération allemande dans la région de l'Est.

Au stade de la conception du projet, la prise en compte des autres interventions est satisfaisante pour tous les projets d'appui au développement local et économique. En revanche, peu de projets concrétisent des processus concrets de collaboration et de coordination avec les autres interventions. Le projet Vaincre a signé des protocoles d'accord avec d'autres programmes (UE, ONG, FIDA, PNUD, ...) néanmoins excepté avec le FIDA cette collaboration est restée une intention et s'est résumée à de l'échange d'informations.

Si cette dimension n'est pas prévue lors de la conception du projet, force est de constater lors de la mise en œuvre que l'intérêt pour la thématique et l'exercice, ainsi que le temps disponible des personnels des agences locales est déterminant pour la collaboration et la réflexion multi-bailleurs, qui la plupart du temps ne prend sens que dans le contexte propre à chaque pays d'intervention.

2.4. Une articulation très limitée avec les autres interventions de l'AFD

La collaboration avec les autres interventions, généralement sectorielles, de l'AFD s'avère pratiquement inexistante. Il n'est que rarement fait référence à la collaboration/complémentarité avec ces autres interventions lors de la conception des projets. Ce n'est le cas que pour trois projets – Vaincre, ASGIRAP, PNNDP- sur 23 (13%).

On peut d'ailleurs noter que l'échantillon de projets de la présente évaluation a occulté les projets mis en œuvre sur les mêmes pas de temps, dans les mêmes pays, mais plus directement ciblés en appui aux filières agricoles.

Cet état de fait est dommageable particulièrement pour ce qui est de l'appui au développement économique où tous les appuis concernant les filières par exemple ne sont pas pensés et mis en synergie. Les projets d'appui au développement économique privilégiant la plupart du temps la mise en place d'infrastructures, avec peu d'appui à la structuration des acteurs (producteurs, OP, entreprises rurales) ou leur accompagnement technique qui pourtant représente un savoir-faire avéré de l'AFD dans les différents pays.

L'Agence au Cameroun a promu une collaboration rapprochée entre le PNNDP et ACEFA (conseil aux exploitations familiales et aux OP) mais celle-ci se heurte notamment à des positionnements de concurrence entre les projets et à des visions du développement différentes des équipes de projet.

Les collaborations prévues dans le cadre du projet Vaincre II en Mauritanie se sont heurtées à des difficultés pour passer de la théorie à la mise en œuvre. Le programme s'est essayé à des appuis spécifiques à l'entrepreneuriat local compte tenu du rôle des entreprises dans la qualité, et donc dans la pérennité des investissements, ainsi que de l'enjeu que représente l'articulation entre décentralisation et développement économique des territoires. Un rapprochement s'est fait avec la division chargée des appuis au secteur privé de l'AFD dans le cadre d'un projet d'appui aux TPE et aux PME à Nouakchott avec dans l'idée de l'étendre aux deux capitales régionales de la zone Kiffa et Sélibaby, ce qui ne s'est pas produit²⁵.

²⁵ Les raisons n'en sont pas explicites dans les documents consultés.

La question de l'articulation entre projets sectoriels et projets d'appui aux collectivités territoriales n'est pas résolue. Le paradoxe subsiste par exemple en Guinée où l'AFD finance le PACV en misant sur une approche participative forte et dans le même temps, elle contribue à des projets sectoriels « top down » qui court-circuitent quasiment les collectivités territoriales quant à la planification des infrastructures sociales de base (Programme sectoriel éducation –PSE-)²⁶. Un essai avait cependant été conduit lors du PACV 2 puisque, via une convention entre les deux programmes, la réalisation d'une partie des infrastructures scolaires avait été confiée aux communes accompagnées par le PACV. Cette convention n'a pas été reconduite lors du PACV3. Nous n'en connaissons pas les raisons. Une expérience plus durable est à signaler, toujours dans le cadre du PACV 2. L'agence locale de l'AFD a demandé à l'Unicef, qui disposait du financement conjoint de l'AFD et de l'UE pour un programme sanitaire, de passer par les communes pour les réhabilitations d'infrastructures de santé via le PACV. Cela a provoqué de longues et difficiles discussions avec l'UE (qui gérait les fonds) et l'Unicef mais a finalement abouti. L'Unicef a par la suite signé une nouvelle convention avec le PACV à partir d'autres fonds que ceux de l'UE. Bien que positives, il n'en reste pas moins que ces expériences restent exceptionnelles dans le cadre des projets étudiés.



La totalité des projets, au regard des informations disponibles, est **satisfaisante du point de vue de la cohérence externe** avec les politiques nationales existantes lors de leur conception. 20 projets sur 23 (86%) anticipent les réformes de décentralisation et les réformes foncières et de gestion des ressources naturelles, au regard des réflexions en cours. Tous les projets dont la démarche est ascendante utilisent les procédures définies par les textes nationaux pour l'implication des collectivités locales, notamment en termes de gestion financières. Les projets à l'approche descendante s'y confèrent, généralement sous l'influence de l'AFD, à partir des deuxièmes phases de projets (cf. notamment le PNDP 2 au Cameroun).

Tous les projets d'appui au développement local et d'appui au développement économique (soit plus de 80% de l'échantillon) tentent de mettre en œuvre une collaboration avec les services de l'Etat et cherchent ainsi une cohérence externe avec l'Administration. Cette recherche de cohérence avec les services déconcentrés est moins explicite pour les projets d'appui à la gestion des ressources naturelles même si elle l'est clairement par rapport aux politiques régissant le secteur.

L'appréciation de la cohérence avec les interventions des autres partenaires est mitigée (6 pays sur 13 - 46%- seulement voit une articulation recherchée au niveau des approches inter-bailleurs). Cela ne peut être reproché exclusivement à l'AFD, les autres intervenants en étant tout aussi responsables. Dans les cas où les coordinations inter-bailleurs existent l'AFD y est souvent très active.

Enfin, la cohérence externe avec les autres interventions de l'AFD est faible (20 sur 23, 86%). En effet, malgré le savoir-faire important de l'AFD dans le développement agricole et pastoral, on remarque une très faible collaboration entre ces projets sectoriels et les trois types de projets d'appui au développement des territoires ruraux. Les collaborations avec les projets « sociaux » (santé, éducation) financés par l'AFD sont également rares : l'AFD soutient des projets nationaux ignorant bien souvent les collectivités locales et parallèlement des projets d'appui au développement des territoires qui placent les collectivités au centre de la mise en place de services publics de base.

²⁶ Dans le cadre d'un cofinancement multi-bailleurs en approche programme (fonds du Partenariat Mondial pour l'Education gérés par la Banque Mondiale, UNICEF, AFD...).

Le principal bémol concernant la majorité des projets (20 sur 23, 86%) provient de la faible cohérence externe avec les autres interventions de l'AFD. En effet, malgré les savoirs faire important de l'AFD dans le cadre notamment du développement agricole et pastorale, on, remarque une très faible collaboration entre ces projets sectoriels et les trois types de projets d'appui au développement des territoires ruraux. Les collaborations avec les projets « sociaux » (santé, éducation) soutenus par l'AFD sont également exceptionnelles, le paradoxe subsistant d'un soutien concomitant à des projets nationaux ignorant bien souvent les collectivités locales et celui aux projets d'appui au développement des territoires qui placent les acteurs locaux et spécifiquement les collectivités au centre de leur accompagnement.

3. Une cohérence interne mitigée

3.1. Des théories du changement explicites mais des logiques d'intervention pas toujours cohérentes

Les théories du changement utilisées sont explicites dans les documents d'identification, et de faisabilité, les conventions ou les diverses études qui ont précédé ou accompagné la conception des projets. La typologie des projets donnés dans la partie 1 présente une synthèse de ces chaînes de causalité. Si ces théories du changement sont explicitées dans les divers documents, elles ne sont pas **toujours clairement reflétées dans les logiques d'intervention** déclinées des objectifs globaux aux activités dans les cadres logiques des projets. Les objectifs globaux (ou généraux) sont l'expression, comme il se doit depuis la déclaration de Paris, de la contribution du projet aux politiques nationales et sont donc de portée générale (cf. I -3.3.). Les objectifs spécifiques devraient, quant à eux, exprimer clairement les effets attendus des projets dans leur contexte particulier. Cela n'est pas toujours le cas. Outre le fait qu'ils ont tendance à être redondants avec les objectifs globaux, voir avec les résultats attendus, nombre d'entre eux se rapportent plus à des principes d'intervention qu'à des objectifs opérationnels.

Encadré 6 - Logique d'intervention du PACOF- Burkina Faso illustrant les redondances entre objectif global et composantes

Selon la note de présentation au CIF :

Finalité : La finalité du projet est « de contribuer, dans l'Ouest du Burkina Faso, à la croissance (via l'investissement) et à la réduction de la pauvreté (via l'augmentation des revenus) en milieu rural par la sécurisation foncière des acteurs ruraux et la promotion d'une gestion durable et concertée des ressources naturelles ».

Son **objectif principal** est « d'opérationnaliser la loi 034/2009 et l'articuler avec les dynamiques de développement économique communal durable à travers le renforcement technique et financier des acteurs locaux impliqués » ;

Sous **objectif 1 / Composante 1** : Mettre les collectivités territoriales et les acteurs locaux en capacité de créer des dynamiques économiques au sein de leur territoire à travers la mise en œuvre d'actions de sécurisation foncière, dans le cadre des possibilités offertes par la loi 034.

Sous **objectif 2 / Composante 2** : Mettre les collectivités territoriales et les acteurs locaux en capacité de créer des dynamiques économiques au sein de leur territoire à travers l'amélioration des capacités de planification, de financement et de mise en œuvre d'investissements à caractère économique ou de GRN.

Sous **objectif 3 / Composante 3** : Assurer une mise en œuvre efficace du projet et permettre au maître d'ouvrage de suivre et valoriser les réalisations». Cette composante regroupe également 3 sous-composantes : mise en place de l'UGP, Appui au maître d'ouvrage pour le pilotage, le suivi et la capitalisation du projet, et spécifiquement à la capitalisation de la PNSFMR et la loi 034-2009 à travers les CORE/SFR et le CONA / SFR, Réalisation des audits et évaluations.

Par ailleurs, par souci louable de tenir compte de la complexité du contexte ou de la diversité des acteurs impliqués, plusieurs objectifs spécifiques sont souvent accumulés (cf. PACOF également).

Ils ne correspondent d'ailleurs pas toujours aux composantes du projet, ce qui rajoute à la difficulté de compréhension des logiques d'intervention. A noter que certains projets ne présentent pas les mêmes objectifs et résultats attendus dans les différents documents qui les concernent : on constate en effet des différences notables entre les études de faisabilité, les aide-mémoire d'évaluation, les conventions, les rapports de projets (Projets ADDEL au Sénégal par exemple). On remarque également que certains projets (ADDEL, Vaincre 2 Mauritanie) ne disposent pas de cadre logique à l'issue des études de faisabilité et que ceux-ci sont élaborés par les opérateurs lors de la mise en œuvre ou lors de l'évaluation à mi-parcours des programmes.

Dans plusieurs cas, et particulièrement dans les projets d'appui au développement économique (ASGIRAP, ASAAM) ou, dans les cas de mobilisant les fonds nationaux d'appui aux collectivités locales (PADER par exemple), les intitulés des composantes, se réfèrent plus à l'architecture du cadre institutionnel du projet à venir et aux conventionnements qui devront être établis avec les différents acteurs ou dispositifs impliqués qu'à une chaîne de causalité reflétant une problématique à traiter (Cf. Encadré 4).

Encadré 7 – Composantes du Projet ASGIRAP-Cameroun

Le projet ASGIRAP au Cameroun comporte trois composantes techniques et une composante de gestion/coordination. Chacune d'elle est mise en œuvre par une structure différente et une composante lui est consacrée. Ainsi, les composantes 2 et 3 sont identiques dans leur contenu ; elles ont pour objet l'intensification agro-écologique des systèmes de production. La Sodécoton met en œuvre la composante 2 avec les producteurs de coton et un autre opérateur devait être recruté pour la composante 3.

Lors de la conception, il est rare que **des cibles, tant du point de vue quantitatif que qualitatif**, soient fixées au projet en dehors de l'indication du nombre de « territoires » concernés ou des types d'acteurs impliqués. Lors de la faisabilité, cette position peut être considérée comme prudente, étant donné souvent le peu de données fiables disponibles. Par contre, lorsque cette absence de cible perdure, il manque au projet les jalons nécessaires pour mesurer son avancée en direction des changements escomptés. Le pilotage en est amoindri et l'interprétation des résultats en termes de réussite ou d'échecs est difficile à réaliser par les différentes parties prenantes (cf. chapitre suivi-évaluation).

Ainsi, de manière générale, les matrices du cadres logique des projets sont très peu orthodoxes au regard de la méthode du même nom, sans que l'AFD n'ait défini son propre standard. D'après les entretiens conduits au cours de l'étude, pour les projets d'appui au développement local et les premiers projets d'appui au développement économique, la concertation entre experts réalisant les faisabilités et référents à l'Agence était peu importante d'où une appropriation faible par ces derniers des logiques d'intervention proposée. Une tendance à plus de concertation initiale semble se faire jour avec la définition des projets d'appui au développement économique les plus récents. Il n'a pas pu être relevé d'éléments sur ce point pour les projets d'appui à la gestion des ressources naturelles menées par les ONG.

3.2 La maîtrise d'ouvrage : l'Etat au centre

En dehors des deux projets dont la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sont assurées par des ONG nationales et internationales (TCAO et PHCF), l'AFD a signé dans 91% des projets du panel les conventions de financement avec l'Etat. Les projets sont issus d'une requête de l'Etat adressée à l'AFD pour une intervention sur l'un ou l'autre de ses territoires. Une seule exception est signalée, le projet ADDEL serait né d'une demande initiale des Régions de Kolda et Ziguichor²⁷) relayée ensuite par l'Etat. La requête peut émaner de divers ministères, celui en charge de collectivités locales mais aussi, très souvent, de ministères sectoriels, le plus souvent l'Agriculture ou le Développement rural.

De ce fait, **l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage des projets** et les collectivités, sont dans la majorité des cas ramenés au rang de bénéficiaires, **et non de décideurs des grandes orientations des projets** qui doivent les accompagner.

Il est remarquable (voir Tableau 8) que **les ministères en charge des Collectivités territoriales n'assurent que très rarement la maîtrise d'ouvrage** : dans 3 cas sur 8 pour les projets d'appui au développement local/décentralisation et dans seulement 1 cas sur 13 pour les projets d'appui au développement économique. Si pour le premier type de projets, cela peut sembler peu approprié, pour le second, le choix de la maîtrise d'ouvrage, généralement le ministère de l'Agriculture, est cohérent avec l'accent donné au développement agricole, en lien notamment avec la sécurisation foncière et l'appui aux initiatives des producteurs et de leurs organisations.

Cependant, le pilotage stratégique du projet sera fortement dépendant de la volonté politique du ministère concerné à promouvoir les collectivités. Généralement marquée dans les cas de ministères en charge des collectivités territoriales, elle l'est souvent beaucoup moins dans le cas des ministères sectoriels ou transversaux. Certains projets d'appui au développement local en ont souffert : maîtrise d'ouvrage confiée au Ministère des finances pour ADDEL, au Ministère de l'Aménagement du territoire pour Vaincre.

Pour limiter les risques d'incohérence, les comités de pilotage des projets réunissent généralement plusieurs ministères. Des représentants des collectivités sont également associés. Indispensables pour la définition et le suivi des orientations du projet, les comités de pilotage ne peuvent cependant pas suppléer au maître d'ouvrage pour ce qui est du pilotage rapproché et celui-ci peut en être amoindri considérablement si le ministère en charge est peu motivé ou souffre de capacités limitées pour remplir son mandat.

Il existe également des montages « particuliers » liés aux mandats de structures nationales. On signalera à cet égard le cas des projets d'appui au développement économique de la vallée du fleuve Sénégal (AIDE Podor, PACR, ASAAM, APEFAM) pour lesquels la SAED exerce à la fois un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère de l'Agriculture et assure la gestion du fonds d'investissements, et, conformément à sa récente lettre de mission, est opérateur de certains appuis aux communautés rurales (élaboration des plans d'occupation des sols, suivi de la gestion des outils fonciers, appui au développement local).

27 Qui ont ensuite été écartées car ne disposant pas de compétence données par la loi dans le domaine.

Tableau 8 – Maîtrises d’ouvrage des projets du panel

Appui au développement local/décentralisation		
Sénégal	ADDEL	Ministère de l’Economie et des Finances déléguée au Ministère de l’Intérieur et des Collectivités Locales, à la Direction des CL
Mauritanie	VAINCRE 2 et 2 bis	MHUAT , ministère de l’Habitat, de l’Urbanisme et de l’Aménagement du Territoire
Guinée	PACV 2 et 3	Ministère de l’Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) et mis en œuvre par la Cellule Nationale de Coordination (CNC) pour la composante 1 et par la Direction Nationale de la Décentralisation (DND) la composante 2
Tchad	PROADEL	Ministère de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et de l’habitat
Cameroun	PNDP1	Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l’Aménagement du Territoire (MINPLAPDAT) aujourd’hui Ministère de l’Economie de la Planification et de l’Aménagement du Territoire (MINEPAT)
Mali	PACDM	Ministère de l’Aménagement du territoire et des Collectivités locales déléguée à la Direction Nationale des CT et l’Agence Nationale d’Investissements des CT
Appui au développement économique		
Burkina Faso	PACOF	Ministère de l’Agriculture et des aménagements hydraulique (MAAH) déléguée à la Direction Générale du Foncier et de l’organisation du monde rural (DGFOMR)
Burkina Faso	PSAE	Ministère de l’Agriculture et des aménagements hydraulique (MAAH) déléguée à la Direction Générale du Foncier et de l’organisation du monde rural (DGFOMR)
Sénégal	PACR	Ministère de l’Intérieur et des Collectivités Locales , Direction Collectivités Locales (pilotage du programme sauf composante 3), qui assure maitrise d’ouvrage du programme et tutelle des CR sans avoir de services déconcentrés sur terrain déléguée à la SAED (composante 3 appui CGER)
Sénégal	ASAAM	Ministère de l’Agriculture déléguée à la SAED, délégation de Matam
Sénégal	AIDE PODOR	Ministère de l’Agriculture (les CR gardent la maîtrise d’Ouvrage des actions éligibles sur le FIL déléguée à la SAED, direction des aménagements et des infrastructures hydroagricoles (DAIH) pour les investissements et les aménagements de grande taille
Sénégal	APEFAM	Ministère de l’Agriculture déléguée à la SAED délégation de Saint Louis direction des aménagements et des infrastructures hydroagricoles de grande envergure et délégation de Matam (FAI, composante 2)
Mali	PADER	Quatre maîtrises d’ouvrage : les deux Régions de Ségou et Tombouctou pour la composante 1, le Ministère de la Décentralisation et de la Fiscalité Locale (MDFL) et le Ministère de l’Elevage et de la Pêche (MEP) pour la composante 2
Bénin	PADAC	MAEP Direction de la Programmation et de la Prospective déléguée : Conseil Intercommunal du GIC et Direction de la Promotion de la Législation Rurale (DPLR) pour le volet foncier
Cameroun	PNDP2	Ministère de l’Economie de la Planification et de l’Aménagement du Territoire (MINEPAT)
Cameroun	ASGIRAP	Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural (MINADER) et Ministère de l’Elevage, de la Pêche et des Industries Animales (MINEPIA)
Madagascar	ARSF	Ministère d’Etat des Infrastructures, de l’Equipement et de l’Aménagement du Territoire (MEIEAT)
Appui à la gestion de l’environnement/Conservation		
Régional	TCAO	Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)
Madagascar	PHCF	ONG ETC Terra
Niger	PGBV	Ministère de l’Environnement/LCD - Maîtrise d’ouvrage déléguée à la Direction Régionale de l’Environnement/LCD de Tahoua, qui s’appuiera sur les Services techniques déconcentrés de l’Etat, aux niveaux régional et départemental.
RCA	PDRSO	Ministère des Eaux et Forêts, des Chasses et des Pêches (MEFCP)

On constate une évolution entre la conception du projet PACR terminé en 2014 et celui d'ASAMM et APEFAM. Il avait été reproché au premier de n'avoir pas assez clairement défini les rôles de la SAED vis-à-vis des collectivités. Les suivants ont prévu la signature de protocoles entre la SAED et les communes rurales tenant compte du mandat de la SAED et des compétences transférées aux collectivités par les textes de décentralisation. Il n'en reste pas moins que le montage est assez complexe et la distinction des rôles entre maître d'ouvrage et opérateur n'est pas aisée. Le poids de la SAED dans le paysage institutionnel face à celui des communes rurales ne semblant laisser qu'une marge de manœuvre relative à ces dernières.

Le PADER au Mali représente également une originalité, celui-ci bénéficie de quatre maîtrises d'ouvrage : celles de deux ministères (Décentralisation et Agriculture) et de deux Régions (Tombouctou et Ségou). En effet, le projet étant issu de deux requêtes ministérielles, le choix a été fait de respecter les leaderships associés. Souhaitant parallèlement valoriser le rôle des Régions dans le développement économique et les impliquer dans les décisions stratégiques les concernant, les Régions ont également été érigées en maître d'ouvrage. Dans le contexte politique actuel du Mali, cette quadruple maîtrise d'ouvrage apparaît particulièrement complexe à gérer pour le démarrage du projet.

Tenant de prendre compte des points faibles signalés dans les études d'évaluation antérieures concernant les montages institutionnels, la conception des projets les plus récents prévoit des appuis spécifiques au maître d'ouvrage visant principalement la conception et le suivi des conditions cadres d'intervention (définition des politiques et observations de leur mise en œuvre, élaboration des textes juridiques particulièrement dans les domaines du foncier décentralisés) mais aussi un accompagnement au pilotage stratégique des projets (ASAAM, APEFAM auprès de la SAED par exemple), voire la localisation des unités de gestion du projet au sein des institutions maîtres d'ouvrage (PADER par exemple²⁸).

Seuls deux projets sont sous maîtrise d'ouvrage privée (ONG), le projet multi-pays TCAO et le PHCF à Madagascar. Leur financement est principalement assuré par le FFEM avec un cofinancement de l'AFD et de la Société Air France pour ce qui est des questions traitant de la compensation carbone (REDD+).

3.3 Les maîtrises d'œuvre dans la grande majorité d'origine privée

La maîtrise d'œuvre privée est la plus fréquente. Elle concerne 15 des projets du panel (65%). Elle est généralement assurée par des consortiums associant des ONG ou des bureaux d'étude internationaux et nationaux.

Le mandat du maître d'œuvre et de son personnel clé est généralement décrit dans les études de faisabilité (parfois assorti de modèle de contrat). Le recrutement de la maîtrise d'œuvre est opéré par appel d'offres, sous la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage. On verra plus loin que cette étape peut être plus ou moins longue en fonction de divers facteurs, dont notamment les capacités de la maîtrise d'ouvrage à rédiger les conventionnements nécessaires et à faire effectuer la signature des contrats par les différentes entités nationales en charge des marchés publics.

²⁸ Le projet n'a toujours pas démarré à l'heure actuelle.

A noter que les projets financés via les ressources du C2D ont tous des maîtrises d'œuvre nationales, de type public regroupant des fonctionnaires et des contractuels. C'est aussi le cas des projets avec co-financement de la Banque mondiale (pour le PROADEL, la composante financée par l'AFD était sous maîtrise d'œuvre privée).

Le PHCF est une curiosité du point de vue du montage, la maîtrise d'ouvrage est confiée à une ONG internationale comme dit plus haut qui assure la coordination générale du projet et la maîtrise d'œuvre d'une composante. Elle a recruté deux autres ONG internationales spécialisées pour assurer la maîtrise d'œuvre des deux autres composantes sous son contrôle. Même si la volonté de collaboration est réelle et s'exprime dans la conduite des activités, les situations déséquilibrées entre une ONG maître d'ouvrage et ses sous-traitantes (et non dans le cadre d'un consortium) en termes de responsabilité institutionnelle, de rapports avec les bailleurs influent cependant sur son pilotage stratégique.

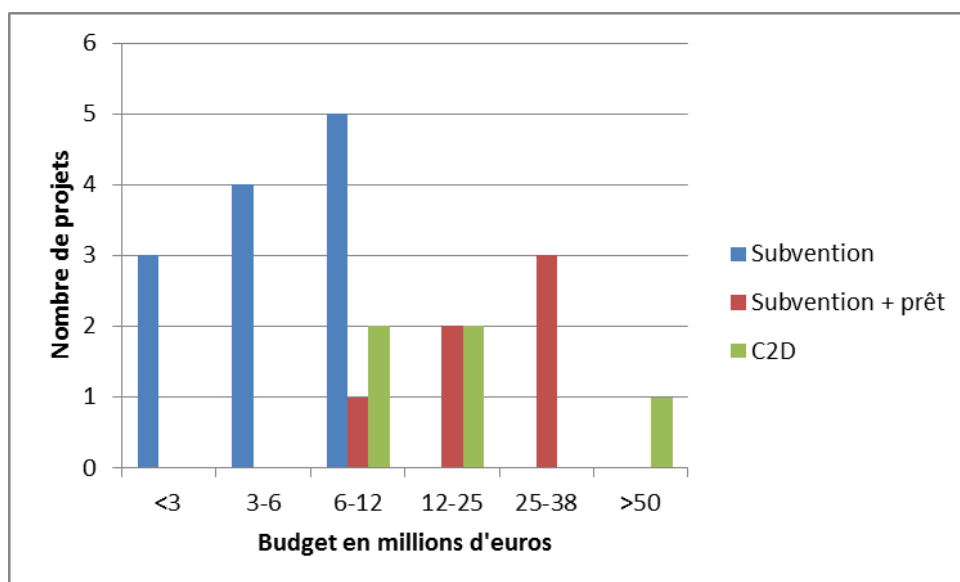
3.4 Des dimensionnements financiers très variables

3.4.1 Concours financiers et montants

Douze des 23 projets sont financés sur subventions, 6 associent subvention et prêts, 5 via le C2D²⁹ (en Guinée, au Cameroun et en Mauritanie).

En dehors des apports de l'Etat ou des populations locales, 10 projets reçoivent un co-financement d'autres partenaires financiers, principalement la Banque Mondiale (Guinée, Cameroun) et dans des proportions moindre le FIDA, la GIZ, la KFW et l'Union européenne (sauf pour ARSF à Madagascar pour lequel l'Union européenne est majoritaire). On citera également le FFEM (qui est considéré au même titre que l'AFD dans les analyses) et la société Air France pour 2 projets.

Figure 8 - Concours financiers et montants des projets analysés



²⁹ C2D : Contrat de désendettement-développement. Consiste en un financement sur subvention d'un projet à partir des montants des échéances de remboursements de dettes publiques du pays emprunteur.

Les ressources des 7 projets inférieurs à 6 millions d'euros (environ le tiers de l'échantillon) sont entièrement des subventions. Huit projets (soit environ le tiers de l'échantillon également) sont dans une fourchette de 6 à 12 millions d'euros dont 5 totalement subventionnés. Le dernier tiers des projets situés dans les fourchettes supérieures jusqu'à 50 millions d'euros fait appel au prêt et au C2D. A noter qu'un seul projet dépasse 50 millions d'euros, il est financé sur C2D.

A noter également que les prêts sont toujours accompagnés de subventions, celles-ci permettant généralement de financer de l'assistance technique ou de l'appui au renforcement des capacités. Elles sont toujours minoritaires et représentent entre 10 et 15% du montant total de la contribution de l'AFD.

Les dimensionnements des différentes composantes sont clairement présentés dans les documents de conception des projets. Ils peuvent être modifiés lors de la mise en œuvre en fonction de l'avancement de l'exécution des composantes.

Cependant, il n'est pas toujours évident de distinguer dans la construction budgétaire des projets ce qui est considéré comme appartenant à la rubrique investissement, d'une part, et à la rubrique fonctionnement, d'autre part. En effet, les composantes « gestion du projet » ne regroupent pas toujours toutes les ressources humaines et matérielles affectées au projet. Elles peuvent être réparties dans différentes composantes. C'est également le cas pour certaines études faisant appel à des prestations nationales ou internationales.

Les montants financiers totaux des projets sont très variables. La diversité des zones d'intervention et des populations concernés l'explique en partie.

L'approfondissement de l'analyse par composante des différentes catégories de projet permet de faire un certain nombre de constats.

3.4.2 Les ressources pour la mise en place d'investissements locaux

- **Les projets d'appui au développement local et à la décentralisation³⁰**

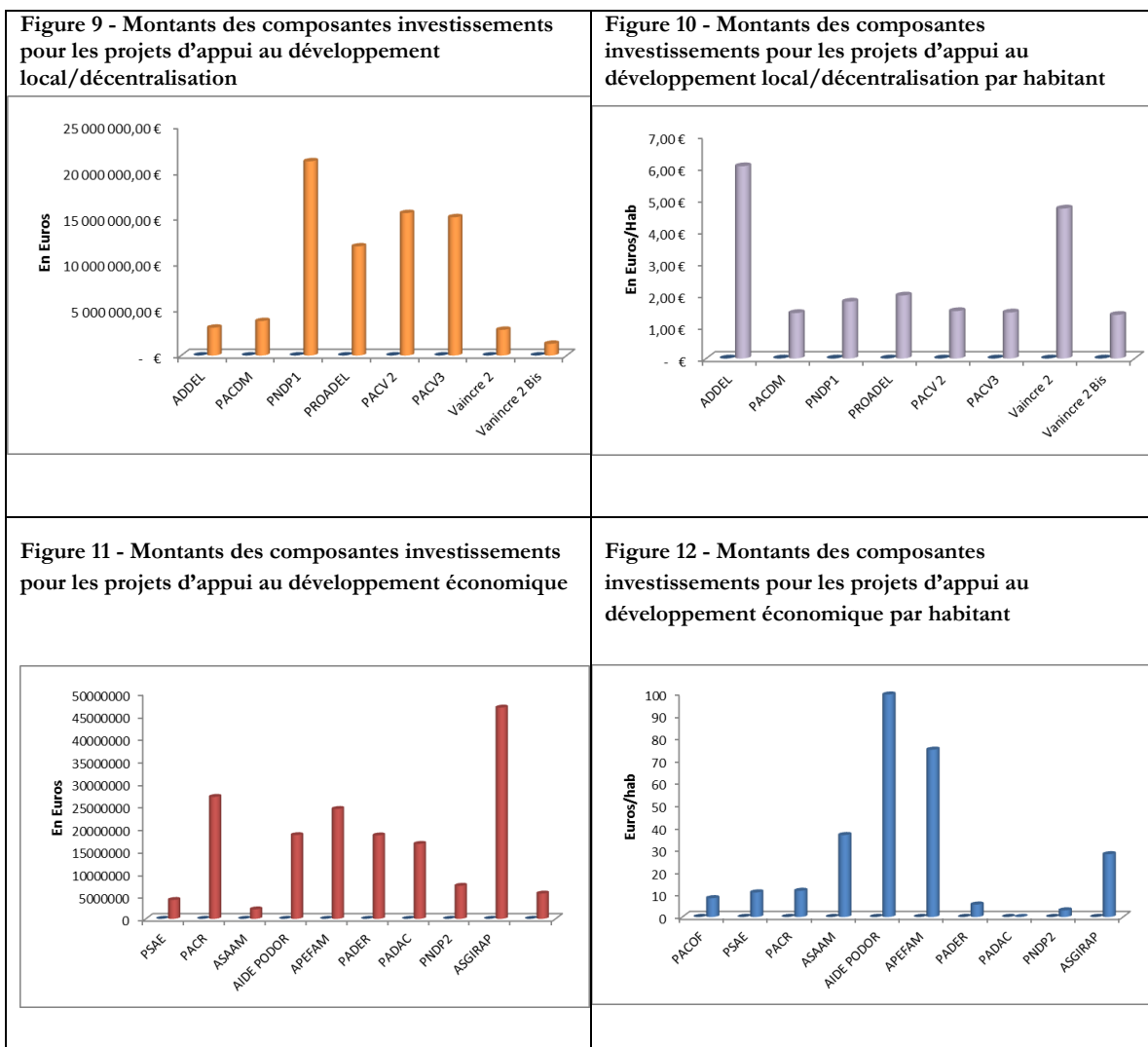
Les composantes « investissements » représentent en moyenne 42% du montant du projet pour les 8 projets d'appui au développement local et à la décentralisation. Le PACDM au Mali et Vaincre 2 en Mauritanie montrent un taux significativement plus élevé avec 65 % ainsi que le PACV 2 en Guinée avec 55%. Les projets PNDP 1 et PROADEL présentent quant à eux des taux plus bas que la moyenne avec 28% et 32%. Il est remarquable que le PNDP1 qui affiche le montant en investissement parmi les plus élevés de cette catégorie de projets ait de fait un ratio investissements sur total du budget parmi les plus faibles.

Le montant des investissements est en moyenne de 130 000 euros par commune pour toute la durée du projet, ramené à la population estimée des communes d'intervention, la moyenne est de 2,5 euros - de 1,4 pour le PACDM au Mali à 6 euros pour ADDEL au Sénégal. Si ces montants ne suffisent pas pour permettre le rattrapage en infrastructures et équipements des collectivités³¹, étant donné leur niveau de départ et l'augmentation des besoins en lien avec le croît démographique, il augmente considérablement leurs ressources d'investissement (5 fois la taxe rurale pour ADDEL au Sénégal et en moyenne 10 fois les capacités d'investissement des communautés

³⁰ Pour cette analyse le PDRSO est intégré dans cette catégorie.

³¹ Étant donné le croît démographique, ce rattrapage restera longtemps un challenge.

rurales). **Outre, la mise en place d'investissements, il s'agit aussi de permettre l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités, les montants alloués autorisent cet exercice tout en restant maîtrisables.** On verra cependant que, malgré la modestie apparente des montants par habitant au regard des besoins, les modalités de financement des équipements prévoyant une participation des collectivités sur ressources propres ou celles des usagers, il a été parfois difficile de mobiliser dans les temps impartis les montants alloués.



■ Les projets d'appui au développement économique

Les composantes « investissement » représentent pour les projets d'appui au développement économique **des montants significativement plus importants que pour les projets d'appui au développement local. En moyenne, le ratio investissements – coûts total est de 61%.** Le taux le plus bas est pour le Projets Bassins Versants au Niger (44%), le plus élevé pour l'APEFAM au Sénégal (84%). A noter, que ce sont les projets sur prêt qui présentent les montants d'investissements les plus élevés.

Les montants d'investissements par habitant (selon les données disponibles) sont dans la même logique **également beaucoup plus élevés, en moyenne 30 euros** –de 5 pour le PADER au Mali à 100 pour AIDE PODOR au Sénégal.

Le montant d'investissement moyen par communes pour les projets de cette catégorie est **d'environ 1 million d'€ par commune.**

Ces ratios sont cohérents avec la conception des projets : **il ne s'agit plus seulement de répartir de manière équitable des investissements sur les territoires** afin de satisfaire les besoins urgents des habitants **mais de permettre l'investissement dans le développement économique.**

Il faut cependant distinguer dans ce type de projet ceux qui visent à mettre en place des aménagements « structurants » –réhabilitation ou mise en place de périmètres irrigués (AIDE PODOR, APEFAM, ASAMM au Sénégal), aménagements pastoraux (PADER au Mali)- permettant de répondre à des problématiques spécifiques de développement agricole et/ou pastoral.

Les montants moyens **d'investissements sont alors d'un peu plus de 2 millions par commune** en moyenne et de **54 euros par habitant. Ils recouvrent les moyens liés à la mise en œuvre de ces aménagements accompagnés d'un fonds d'appui aux initiatives des acteurs économiques pour la mise en place d'équipements de moindre envergure** (magasins, bâtiments de stockage etc.) en faveur d'activités économiques individuelles et/ou collectives. A noter que les projets prévoyant ces investissements structurants sont financés sur prêts (à taux bonifié) pour la majeure partie de leurs montants. Les entretiens conduits à l'Agence indiquent que le recours à ce concours financier, de plus en plus répandu ces dernières années y compris dans le cadre des appuis de l'AFD aux PMA « engendre la nécessité » de prévoir des infrastructures structurantes. Sans nier leur intérêt pour le développement des territoires concernés, celles-ci s'avèrerait être une obligation pour justifier, tant du côté de l'AFD que du maître d'ouvrage, l'engagement de financement sur prêt.

Les projets qui dans d'autres contextes, ne proposent que **le fonds d'appui aux initiatives économiques** offrent des ressources d'investissement par commune en moyenne de **575 000 euros, soit 11, 5 euros par habitant.**

Au regard des ambitions, **les moyens sont généralement suffisants et calculés précisément pour les investissements structurants prévus d'avance.** Pour les **fonds d'appui aux initiatives économiques**, on le verra plus loin, ce n'est pas **tant les montants prévus que les modalités de mobilisation de ces fonds** qui peuvent être en **inadéquation** avec les ambitions des projets.

D'après les entretiens conduits durant l'étude, les montants par communes alloués au financement des investissements en appui au développement socio-économique (en dehors des investissements structurants) ne sont pas définis au regard des coûts de satisfaction des besoins prioritaires des territoires mais en fonction des moyens disponibles au niveau de l'AFD et de ses partenaires financiers et des capacités d'absorption du maître d'ouvrage national. Même si une attention est apportée aux capacités d'absorption des collectivités ciblées, ce critère n'est pas déterminant.

3.4.3 Les ressources pour le renforcement des capacités

Dans la majorité des projets que ce soit pour le développement économique ou pour l'appui au développement local/décentralisation, des moyens sont prévus pour le renforcement des capacités, généralement sous-forme de ressources pour réaliser des formations et mobiliser de l'expertise locale.

Les profils des équipes d'appui sont définis bien en amont du projet. Les grandes thématiques des besoins en formations ainsi que les bénéficiaires de celles-ci sont également pré-identifiées, mais font l'objet d'une investigation précise au moment du démarrage du projet et pendant sa mise en œuvre. Ces formations sont liées aux compétences générales des acteurs dans le cadre des responsabilités qui leur sont dévolues mais aussi aux outils qui sont développés par le projet lui-même (manuel de procédures, passation des marchés, ...) à l'intention des principaux utilisateurs (Maire, Secrétaires Généraux, Receveurs, équipes d'appui - agents de développement local par exemple - et cadres régionaux et préfectoraux des services techniques déconcentrés et décentralisés). Dans les cas où les projets ont mis en place un dispositif de suivi-évaluation rigoureux (PACV, PNDP, Vaincre), des indicateurs liés au nombre d'agents formés sont utilisés. En revanche, il n'est pas prévu de modalités d'évaluation des changements vérifiables attendus directement attribuables aux différents types de renforcement des capacités. **Ainsi, dans les premières générations de projets, les formations prévues portent surtout sur la planification locale (à destination des collectivités territoriales) et la compréhension de la décentralisation (pour les citoyens). Plus récemment les formations dans les projets d'appui au développement économique des territoires, englobent des thématiques plus variées** (gestion du foncier, informatique pour l'enregistrement des usages fonciers, questions liées à l'insertion des filières, questions budgétaires, fiscalité et taxes d'usage sur les investissements,...). Les formations en matière de gestion des ressources naturelles traitent de la gestion communautaire et de l'appui aux filières.

Le renforcement des capacités et l'accompagnement pour ce qui est de la gestion et de l'entretien des investissements mis en place sont généralement légers. **La conception de la maîtrise d'ouvrage est en effet souvent trop restrictive et s'arrête à la réalisation des investissements sans prévoir suffisamment les fonctions de gestion et d'entretien.** Le recours à des Comités d'usagers pour les assurer reste le plus commun (et ce depuis les projets gestion des terroirs) malgré leurs limites connues depuis longtemps. Dans la plupart des projets des fonds sont prévus pour renforcer leurs capacités.

Dans quelques cas, des moyens sont également proposés pour le renforcement permanent des ressources humaines des collectivités par la mise à disposition de personnels.

Les projets ayant des ambitions prononcées en matière de GRN et de foncier sous-estiment manifestement les besoins en ressources humaines pour ce qui est de l'animation des acteurs des territoires et la concertation. Si l'on se réfère aux générations de projets antérieurs au Burkina Faso par exemple, dans le cadre des projets PADL et PDLO jusqu'en 2010, l'appui au développement local et à la GRN mobilisait par département, échelle des actuelles communes rurales, 4 agents de niveau Bac +4. Le PACOF dédie aujourd'hui pour l'appui au développement économique et à la gestion décentralisée du foncier 2 agents de niveau Bac +2 pour 3 communes.

3.5 Des outils de financement des actions locales similaires

3.5.1 Les fonds d'investissements

Il existe deux principaux cas de figure : l'abondement de fonds nationaux existants ou la création de fonds dédiés.

Dans la majeure partie des cas, lorsque des fonds nationaux existent (Mali, Burkina, Niger), les projets utilisent leur canal pour mettre à disposition des moyens d'investissements aux collectivités. Ceci est cohérent avec les objectifs des projets visant au renforcement institutionnel des collectivités locales et

à celui des politiques et outils nationaux en leur faveur. Au Mali, notamment, l'AFD a largement contribué à la création de ces fonds. Les projets peuvent proposer, comme au Burkina par exemple, d'expérimenter la création de guichets particuliers au sein de ces dispositifs financiers, en faveur du développement économique et de l'appui aux opérateurs privés collectifs. Le PNDP au Cameroun a fait un choix différent en créant un outil financier propre alors qu'un fonds national existait lors de la conception du projet. La justification avancée par la Banque Mondiale à l'époque et acceptée par l'Agence était que le fonds national étaient peu efficace et encore peu fiable (le fonds national est aujourd'hui appuyé par la KfW). Cette modalité a été conservée lors des phases successives du projet.

Pour les autres pays, les projets ont pour mandat de créer des fonds spécifiques et d'élaborer leurs modalités et procédures. Ces fonds **sont en cohérence avec les dispositions juridiques nationales** pour ce qui est du financement des collectivités, notamment l'abondement des comptes des collectivités au Trésor public lorsque cela est exigé. Toutefois, comme dans le cas d'ADDEL au Sénégal, les modalités du Fonds d'appui aux investissements qui avait été imaginé lors de la faisabilité se sont heurtées à des difficultés juridiques, notamment pour ce qui est de la gestion des fonds par des groupements intercommunaux non encore expérimentée en vraie grandeur dans le pays. Cela a engendré des retards importants dans la mise en œuvre du projet mais a permis aux projets suivants de bénéficier des résultats des négociations qu'il a eu à conduire avec les autorités nationales compétences et de disposer d'un arsenal de procédures cohérent.

Dans certaines situations, au Sénégal encore (PACR par exemple), des « sous-comptes projet » peuvent être créés dans les comptes des collectivités permettant une meilleure traçabilité des dépenses et assurer la trésorerie nécessaire au paiement des travaux d'infrastructures et d'équipements sur financement projet.

3.5.2 Les fonds pour le renforcement des capacités, l'appui institutionnel et la gestion du projet

A part au Mali où il existe au sein du dispositif national un fonds spécifique pour l'appui technique aux collectivités locales, et qui a été abondé par les fonds du projet dans le cas du PACDM, la gestion des fonds concernant le renforcement des capacités est assurée par les Unités de gestion des projets qui en établissent les modalités.

Les Unités de gestion sont également en charge de la gestion des moyens de fonctionnement des projets. Dans les cas d'Unités de gestion de statut public ou parapublic, par exemple le Projet Vaincre en Mauritanie sur financement C2D, celles-ci, de par les procédures nationales, ont obligation de gérer leur budget sur des comptes ouverts au Trésor public.

La gestion directe des fonds de fonctionnement par les CL a été peu expérimentée. Cela a été le cas pour le PACDM au Mali qui a mis à disposition de la Région de Sikasso le personnel et les moyens pour mener les activités du projet. Beaucoup d'activités ont été menées mais semblent avoir été assez désordonnées. Le manque d'appui méthodologique à l'équipe projet et aux collectivités et de suivi par l'AFD, d'après les entretiens durant l'étude, semble expliquer en partie cet état de fait.

Si les risques fiduciaires sont assez bien appréciés pour la contractualisation des travaux d'investissement par les communes et que les procédures de contrôle et d'accompagnement sont prévues, c'est moins le cas pour ce qui est du rôle des services de l'Etat notamment la capacité des services du Trésor public au niveau national et local d'effectuer en toute transparence les opérations de dépenses pour les collectivités (et de la gestion du projet dans certains cas).

Des audits annuels des dépenses réalisés par des cabinets comptables nationaux sont systématiquement prévus pour les projets. Les manuels des procédures des fonds nationaux prévoient également des audits externes annuels.

3.6 Une durée généralement insuffisante au regard des ambitions

La conception des projets du panel prévoit leur mise en œuvre pour des durées de 4 à 5 ans. Seuls les projets PNDP et PACV ont planifié une durée totale d'exécution de 12 ans, devant se découper en phases successives (selon les modalités d'intervention habituelles de la Banque Mondiale). Qu'ils soient « d'appui au développement local » ou « d'appui au développement économique », les projets visent la construction institutionnelle, la mise en place d'outils innovants dans leur contexte d'intervention, et la mise en place de services publics pérennes (éducation, hydraulique, santé mais aussi gestion du foncier).

Face à ces ambitions, les durées planifiées sont courtes. En effet,

- **Du point de vue méthodologique**, du temps est nécessaire pour :
 - La conception et la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement technique et financier : élaboration des manuels de procédures des dispositifs d'appui financiers, notamment (voir encadré 5) ;
 - L'adaptation et la mise en œuvre des outils de diagnostic territorial et de planification locale ;
 - La conception et l'opérationnalisation des systèmes d'information foncière (Cf. PACOF et PSAE au Burkina).

Ces différents outils constituent des référentiels dans le pays ou a minima dans la région d'intervention, mais un temps semble nécessaire pour qu'ils puissent être adaptés et appropriés par les acteurs. Au Sénégal, étant donné le tuilage entre les différents projets concernés de l'échantillon, force est de constater un gain de temps par rapport à l'élaboration des outils. Les synergies entre ces projets permettent de ne pas réinventer systématiquement les outils, mais au contraire de capitaliser sur l'existant.

Même si cela permet un gain de temps indéniable, **il convient de ne pas sous-estimer le temps nécessaire aux parties prenantes pour se réapproprier ces outils et leur donner du sens**, d'autant qu'ils n'ont pas été parties prenantes du processus d'élaboration de ces derniers. De manière générale, pour les projets de développement local, il existe des outils « types » qui ont fait leur preuve, pour les projets de développement économique ces outils sont plutôt en phase d'expérimentation (avant d'en envisager une potentielle répliquabilité, alors que pour les projets de gestion décentralisée des ressources naturelles, il s'agit d'outils « ad hoc » conçus au regard des enjeux caractérisant un contexte local très particulier).

- **Du point de vue institutionnel**, des délais s'imposent, du fait notamment que :
 - Les conventionnements, les agréments des outils ou des organisations locales nécessitent l'accord des maîtres d'ouvrage nationaux qui ont leur rythme propre. En fonction de leurs capacités et/ou de leur motivation, les délais peuvent être plus ou moins longs. Par ailleurs, des modifications juridiques ou des évolutions politiques peuvent entraîner des remises en cause et donc des délais supplémentaires.

- Les collectivités locales ont peu de personnel et des capacités limitées, elles ne sont donc pas toujours aisées à mobiliser. Par ailleurs, le renouvellement des personnels politiques (et souvent techniques en même temps) au gré des élections entraînent des délais supplémentaires d'information et de formation qui peuvent retarder la mise en œuvre et parfois même entraîner aussi la remise en cause des engagements de la mandature précédente (planification locale par exemple).
- **Du point de vue opérationnel :**
 - L'installation physique, administrative et logistique du projet exige des délais incompressibles de plusieurs mois ;
 - Le recrutement des équipes de terrain est souvent coûteux en temps. Il est de même pour leur formation. Il est aujourd'hui fréquemment demandé aux candidats opérateurs de proposer dans leur dossier d'offres de service les CV des personnels clés y compris de terrain pour limiter les délais de recrutement. Rien ne garantit cependant qu'au-delà de cette offre de services, ce sont bien ces personnels qui seront définitivement recrutés.

Le phasage rapporté le plus souvent, pour un projet programmé sur 5 ans, est le suivant : **une année et demie d'installation, de diagnostics et d'élaboration (ou d'adaptation au contexte) des outils, deux années et demie de mise en œuvre et six mois de clôture**. Cinq des huit projets aujourd'hui achevés ont vu leur durée prolongée d'un à deux ans pour assurer la mise en œuvre sur une durée suffisante des outils élaborés. Ces éléments ne sont pas nouveaux et la durée trop limitée des projets est rapportée dans plusieurs évaluations de projets ou transversales (voir étude AFD de 2005, atelier de Saint Louis de 2012 et séminaire de Douala de 2013). Il est donc paradoxal de continuer à fixer des durées aussi courtes à des projets ambitieux et souvent novateurs.

Toutefois, on l'a dit précédemment, un certain nombre de projets (6) intervient dans la suite de projets existants. Dans le cas du PACOF, suite du projet pilote de sécurisation foncière de l'Ouest du Burkina Faso, il n'a pas été possible d'éviter une assez longue période d'interruption et le recours à des procédures d'appels d'offres pour la sélection de l'opérateur. Cette interruption a été dommageable pour une dynamique tout juste entamée. Par ailleurs, les modalités de redémarrage mises en place ont entraîné la perte des personnels de terrain formés dans le projet précédent qui a joué sur les délais de démarrage concret. Les projets PNDP et PACV planifiés sur des périodes de 12 à 15 ans, divisées en phases successives, ont pu éviter en grande partie cet effet de dispersion des équipes de terrain.

Au-delà des questions de durée, celle des **temporalités différenciées des démarches** à élaborer et mettre en œuvre et de leurs effets sur les territoires est à mettre en exergue. A titre d'exemple, si l'on admet que l'amélioration de l'accès aux infrastructures associée à la sécurisation foncière devrait avoir des effets sur la production agricole et le développement économique des territoires, on constate que la mise en place de réalisations physiques peut être effectuée dans la durée fixée au projet mais que celle d'un service public local de gestion du foncier, ne pourra pas être effective dans les mêmes délais. On le constate aisément dans le cadre du PACR et du PACOF au Burkina.

De l'avis de toutes les personnes interviewées dans les pays concernés, ces éléments d'innovation politique et technique et les enjeux qu'ils représentent nécessitent des durées de conception et d'appropriation nécessairement conséquents. Sans phase suivante, la contribution des actions du projet à son objectif spécifique ne pourra être atteinte.

Encadré 8 - Illustrations au Sénégal des conséquences d'une durée limitée des projets

ADDEL-Sénégal :

Le délai d'exécution prévu pour le projet était de 4 ans, ce qui ne pouvait pas permettre d'atteindre pleinement l'objectif de bon fonctionnement du FAI compte tenu des capacités du contexte et des moyens de fonctionnement envisagés : l'étendue de la zone d'intervention, le niveau de compétences et de capacités des élus, le caractère innovant de la création des GIC (toute démarche innovante basée sur la création d'une nouvelle institution nécessite la formalisation d'un cadre réglementaire ad hoc de mise en œuvre institutionnel, financier et opérationnel), la faiblesse des opérateurs potentiels en milieu rural constituaient un ensemble de contraintes lourdes pour la mise en œuvre du projet. La démarche du faire-faire et la stratégie de responsabilisation des bénéficiaires rendaient difficile le respect des calendriers prévisionnels.

PACR- Sénégal :

Le projet avait une durée initiale de 4 ans : le démarrage a été rendu difficile par le montage institutionnel (DCL peu préparée au rôle de maître d'ouvrage, SAED porteuse du processus d'élaboration, à la fois maître d'ouvrage, maître d'œuvre et prestataire). L'augmentation du nombre de CR de la zone de concentration, passant de 7 CR à 9 CR et les élections locales et présidentielles, l'insuffisance de moyens dans le renforcement des capacités des CR ont eu un impact direct sur l'utilisation du Fonds d'appui aux investissements (FAI) dans les CR, qui n'avaient pas ou peu d'expérience. Une année supplémentaire a été nécessaire pour réceptionner définitivement les microprojets du FAI 2012.

3.7 Systèmes de suivi-évaluation

3.7.1 Logiques d'intervention et indicateurs

Concernant les dispositifs de suivi et d'évaluation des projets de l'échantillon, l'analyse des cadres logiques tend à montrer que les indicateurs, quand ils sont identifiés lors de la conception du projet, sont peu éclairants par rapport à ce qu'ils sont censés mesurer.

Les **indicateurs d'impact**, devraient pouvoir mettre en lumière si le projet a contribué à l'objectif général (la finalité). Les indicateurs d'impacts dont sont dotés les projets au moment de leur conception sont, pour leur majorité, peu aisés à renseigner. L'objectif général d'amélioration durable des conditions de vie des populations (revenus ou accès aux services de base) est souvent traduit en matière d'indicateurs (d'ordre quantitatif d'ailleurs, comme par exemple : accroissement des taux de fréquentation des infrastructures scolaires et sanitaire, dans le projet Vaincre 2 bis). En revanche, celui concernant une meilleure maîtrise des processus de développement par les populations et les institutions locales, d'ordre beaucoup plus intangible, n'est pas traduit en indicateurs mesurables.

Les **indicateurs de résultats** devraient pouvoir vérifier si l'intervention contribue à des changements au niveau des acteurs et bénéficiaires. Pour les résultats de type « Amélioration des services publics, revenus et GRN », environ deux tiers des projets disposent d'indicateurs idoines ; pour ceux de type « Amélioration des capacités des acteurs locaux » et « amélioration des institutions qui accompagnent les acteurs locaux », les indicateurs formulés sont généralement peu en phase avec les résultats dont ils cherchent à renseigner l'atteinte. **Ils sont en effet plutôt des indicateurs de réalisations** (nombre de personnes formées par exemples) que de résultats. Le PACV (car il s'inscrit dans un temps long) a tenté d'améliorer ce type d'indicateur, ainsi pour mesurer ce type de résultat en lien avec l'amélioration de la gouvernance locale, il mesurait initialement le « Pourcentage des citoyens dans les communes couvertes ayant pris part au processus de planification du développement local » pour le scinder par la suite en deux sous-résultats : « Pourcentage des citoyens dans les communes couvertes : (A) qui ont pris part au processus de planification du développement local et (B) qui ont participé à la phase de planification et qui considèrent que leurs points de vue ont été pris en considération ».

Parmi les indicateurs les plus souvent utilisés pour les projets de développement local, il est à noter :

- des indicateurs en lien avec les capacités de planification des communes y inclus la gestion du cycle budgétaire : ex. nombre de plans de développement local accompagnés, nombre de programme de coopération intercommunal réalisé, nombre d'auto-évaluations annuelles communes, nombre de communes ayant exécuté les programmes annuels d'investissement dans les délais impartis, ...
- des indicateurs en lien avec l'amélioration des services grâce aux infrastructures réalisées : nombre de bénéficiaires ayant amélioré leur accès aux infrastructures réalisées (éducation, santé et autres) dans le cadre du projet, % de réduction des distances pour aller au point d'eau, ...
- parfois des indicateurs en lien avec la gestion de ces infrastructures : pourcentage des communes qui allouent des fonds suffisants pour l'entretien des infrastructures et équipements de la collectivité, nombre de Comité de gestion (COGES) fonctionnels, ...

Pour les projets de développement économique local, les indicateurs les plus usités sont en lien avec les investissements réalisés et avec la question du foncier (nombre et type d'investissements productifs structurants à maîtrise d'ouvrage publique ou privée réalisés, taux de traitement de la question foncière dans les investissements réalisés, nombre de conflits sur les investissements, nombre de conventions de GRN formalisées et de contrats agraires écrits ...) et avec les augmentations des revenus des acteurs locaux

En ce qui concerne les projets de GRN, les indicateurs sont directement en lien avec les aménagements mis en place pour une meilleure gestion/conservation des ressources : nombre d'aménagements CES de versants, nombre ha d'aménagement d'aires de pâturage, nombres de grands seuils d'épandages de basse et moyenne vallée, nombre de seuils dans les vallées amont, puits maraîchers (une dizaine par seuil). Des éléments sont parfois collectés sur l'évolution du nombre de conflits liés aux ressources naturelles.

Ainsi, dans la majorité des cas et pour tous les types de projets, force est de constater que les indicateurs généralement ébauchés lors de la conception des projets et qui font ensuite l'objet de suivi lors de la mise en œuvre sont des indicateurs de réalisations et non de résultats. Ils font peu état des changements atteints (en termes de statut ou de revenus de populations concernées, d'amélioration des conditions de vie, ou de gestion/conservation des ressources naturelles...). Par ailleurs, ces indicateurs sont rarement assortis de cibles quantitatives, excepté dans certains cas de projets d'appui au développement économique et/ou d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles pour lesquels des cibles en matière d'aménagements ou d'équipements à l'attention des acteurs économiques sont données. On citera à cet égard les projets PGBV, PADER, PNDP, PACV, AIDE PODOR.

Le suivi des **grands éléments du contexte** et notamment de ceux pouvant avoir des conséquences sur l'efficacité du projet n'est pas prévu dans la très grande majorité des cas ou du moins aucun indicateur le permettant n'est proposé.

3.7.2 Les dispositifs de suivi-évaluation lors de la conception des projets

Au-delà des indicateurs, les conceptions des projets donnent peu d'éléments sur le dispositif à mettre en place³² : collecte, traitement, diffusion. Toutefois les moyens sont prévus pour recruter du

³² La conception du projet ADDEL avait prévu un dispositif assez complet. Il n'a malheureusement pas pu être mis en œuvre faute de temps et des retards accumulés en début de projet.

personnel affecté en tout ou partie au S&E et, fréquemment, pour des missions d'accompagnement spécialisées. Les projets de niveau national prévoient généralement des cellules d'appui spécifique qui sont également en charge de la communication externe du projet. A noter un cas (PGBV au Niger) de suivi externe par un centre de recherche au Niger de l'évolution des organisations sociales autour de la GRN et du foncier.

Il est attendu généralement beaucoup d'éléments d'analyse de la part des évaluations à mi-parcours et finales, qui en l'absence de dispositifs de collecte d'informations en continu structuré, se retrouvent souvent dans des difficultés pour argumenter sur la base de données chiffrées certaines de leurs observations, même si celles-ci sont clairement étayées par les nombreux entretiens individuels et/ou collectifs auprès des différentes parties prenantes.



Il n'est pas possible de traiter de manière globale de la cohérence interne des projets. Les lignes qui suivent synthétisent les points forts qui ressortent de l'analyse de ce critère par grands éléments de la conception des projets.

En matière de cohérence interne, **tous les projets de l'échantillon s'appuient sur des théories du changement explicites**. Elles sont reflétées clairement dans les outils de planification (cadre logique) dans un peu plus des deux-tiers des projets tous types confondus. Les projets d'appui au développement économique ont des montages institutionnels parfois complexes associant plusieurs intervenants avec lesquels des conventionnements pour délégation de fonds doivent être établis. La présentation de leur logique d'intervention s'articule plus fréquemment sur les éléments de ce cadre institutionnels qu'à une chaîne de causalité reflétant les problématiques à traiter (on citera notamment les projets ASGIRAP, ASAAM, PADER).

Le montage des projets ne semble pas toujours favoriser le portage politique et institutionnel de la décentralisation, qui souvent peine à s'imposer face à des ministères sectoriels puissants (Education, Santé, Agriculture-Elevage dans certains cas). Ainsi seuls 19% des projets d'appui au développement local ou d'appui au développement économique territorial relèvent de ministères en charge de la décentralisation. Cependant, **la cohérence est assez forte en termes de maîtrise d'ouvrage pour les projets d'appui au développement économique : dans plus de 50% des cas, celle-ci est assurée par le ministère de l'Agriculture au premier plan du développement des territoires ruraux**. Toutefois, l'enjeu réside ensuite dans la prise en considération que ce ministère sectoriel voudra bien accorder aux collectivités locales en tant que maîtres d'ouvrage sur leur territoire. Il en est de même pour les projets de gestion des ressources naturelles pour lesquels la maîtrise d'ouvrage est généralement confiée au ministère de l'Environnement, encore plus rétif sur ce sujet. En tout état de cause, étant donné les procédures de requête de financement exigeant que celle-ci émane de l'Etat, les **collectivités locales restent positionnées en bénéficiaires des appuis et non en tant que décideurs de ceux-ci**. Ces procédures posent des questions de cohérence interne des projets d'appui au développement des territoires qui ambitionnent de positionner les collectivités locales au centre de la décision.

Les maîtrises d'œuvre des projets sont dans 15 des projets sur 23 d'origine privée. Les maîtrises d'œuvre publiques sont réservées aux projets sur financement C2D ou aux projets en co-financement avec la Banque mondiale.

Un peu plus de 50% des projets sont financés sur subvention, 25% environ associent subvention et prêt. Dans ce dernier cas, les subventions (10 à 15% des budgets) sont consacrées au financement de

l'assistance technique et d'une partie du renforcement des capacités des acteurs locaux, les montants sur prêt servant à la mise en place d'infrastructures. Le quart restant des projets du panel fait appel au concours du C2D. 10 projets sur 23 bénéficient d'autres partenaires financiers que l'Agence.

Les investissements représentent en moyenne 42% du montant des projets d'appui au développement local. Le montant des investissements représente une moyenne de 2,5 euros par habitant (de 1,4 € pour le PACDM au Mali à 6 € pour ADDEL au Sénégal). **Si ces montants ne suffisent pas à rattraper les retards en infrastructures des collectivités concernées,** ils représentent jusqu'à 10 fois le montant des impôts locaux collectés par celles-ci. **Ils sont cohérents avec les objectifs de ces programmes visant la mise en place d'investissements prioritaires et l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage des collectivités** dans des conditions restant maîtrisables. **Les projets d'appui au développement économique présentent des ratios d'investissements significativement plus importants, en moyenne 61%.** La moyenne par habitant est de 30 euros (de 5 pour le PADER au Mali à 100 pour AIDE PODOR). Les montants d'investissement les plus importants sont mobilisés dans les cas de projets prévoyant la mise en place d'investissements structurants. **Il y a aujourd'hui peu de recul pour savoir si les montants consacrés au renforcement des capacités des acteurs en charge de ces infrastructures et des activités visant leur mise en valeur seront cohérents avec les enjeux que cela représente.**

Les projets de l'échantillon mettent tous l'accent sur le renforcement des capacités, dans une optique de durabilité et d'appropriation par les acteurs locaux. De ce point de vue, en cohérence avec les objectifs des projets de développement locale, les activités planifiées portent surtout sur la planification local (à destination des collectivités territoriales) et la compréhension de la décentralisation (pour les citoyens). Les projets d'appui au développement économique des territoires, englobent des thématiques plus variées (adaptées aux problématiques qui devraient être traitées).

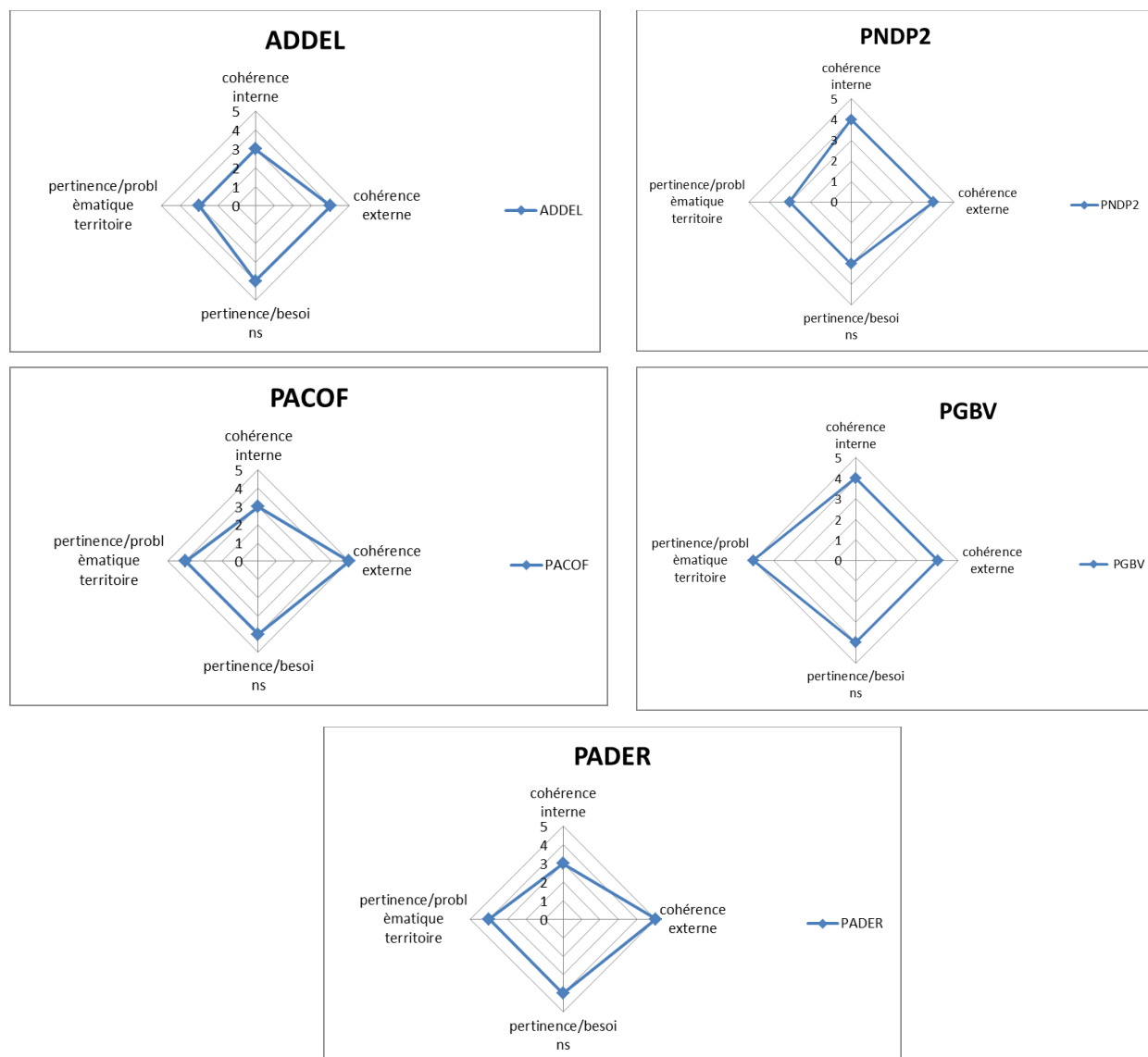
Les projets du panel ont des durées prévues de mise en œuvre de 4 à 5 ans. Seuls les projets cofinancés avec la Banque mondiale ont planifié une durée totale d'exécution de 12 à 15 ans, en phases successives. **Etant données les ambitions affichées des trois types de projets tant en termes institutionnels que techniques, les durées planifiées sont courtes.** Ainsi 17 projets sur 23 aurait dû s'inscrire dès leur conception dans une temporalité plus réaliste soit 74%.

Par ailleurs, **les systèmes de suivi-évaluation sont dans la majorité des cas peu aboutis,** des confusions importantes perdurent entre indicateurs de résultat et de réalisation. La définition des dispositifs est insuffisamment prise en considération lors de la conception des projets pour qu'ils fournissent des éléments rigoureux dépassant le seul pilotage des activités planifiées.

3.8 Synthèse illustrée de la performance de quelques projets représentatifs de l'échantillon concernant leur « conception »

La figure qui suit présente les performances de quelques-uns des projets du panel selon les critères analysés : cohérence interne, cohérence externe, pertinence/problématique de territoire, pertinence/besoins. Ces projets sont très hétérogènes. Le panel présenté ci-dessous tient donc compte de la typologie (projets de développement local (1 projet : ADDEL), de développement économique (3 projets : PNDP2, PACOF, PADER) ou GRN (1 projet PGBV), mais également du stade d'avancement (finalisé depuis longtemps (ADDEL), en cours (PACOF, PGBV, PNDP2), pas encore démarré (PADER)...), de la diversité géographique (Sénégal ADDEL, Cameroun PNDP2, Burkina PACOF, Niger PGBV, Mali PADER, ...). Il s'agit de représentations schématiques, qui ne peuvent donc pas mettre en exergue les nuances et explications déroulées ci-avant, mais permettent néanmoins d'en proposer une illustration. Le scoring de 0 (très insatisfaisant) à 5 (très satisfaisant) repose sur les différentes dimensions explicitées ci-avant afin d'établir un « jugement » selon le sous-critère concerné.

Figure 13 - Performances de la conception de quelques projets du panel



4 L'effectivité et l'efficacité

Les deux critères sont traités simultanément dans ce chapitre, afin d'éviter d'éventuelles redondances dans le traitement des données et rendre le propos plus clair.

Il s'agira pour chaque famille d'actions des projets de vérifier et d'analyser si les actions prévues dans les documents de projets ont été mises en œuvre (effectivité) et dans quelle mesure elles contribuent à l'atteinte des résultats attendus (efficacité).

4.1. Les outils méthodologiques – « du classique » et de vraies innovations

Les projets se sont attachés à développer trois grands types d'outils méthodologiques.

- Les outils de planification locale,
- Les outils d'aménagement du territoire et de gestion du foncier,
- Les outils d'appuis aux producteurs.

a. Les outils de planification territoriale

Les projets ayant prévu, lors de leur conception, l'élaboration ou la mise en place d'outils de planification locale ont effectivement réalisé ce qui leur été assigné (Cf. Tableau 7 ci-dessous).

Tableau 9 – Nombre et type de plans locaux élaborés par des Projets achevés en mars 2017

Projets	Planification locale mis en œuvre	Commentaires
ADDEL Sénégal	16 plans locaux de développement (PLD) - 35 plans annuels d'investissements (PAI)	Au démarrage, seules 19 communautés rurales sur 35 disposaient de PLD.
PACR Sénégal	9 PLD et 9 PAI	La plupart des investissements mis en œuvre par le Projet sont issus des Plans d'occupation et d'aménagement des sols (POAS)
PNDP1 - Cameroun	3100 Plans de développement local au niveau communautaire - 135 Plans de développement communal (PDC)	L'approche était communautaire lors de cette phase du projet
PNDP2 - Cameroun	158 PDC actualisés et 170 PDC élaborés	125 sur 158 des PDC actualisés ont été validés par le Préfet
PROADEL	105 Plans de développement local (PDL)	Les planifications sont réalisées au niveau cantonal à partir de diagnostics réalisés au niveau village ou inter-villages (2964 assemblées communautaires ont réalisé des diagnostics de base)

Le PACDM au Mali ou le PGBV au Niger ont utilisé les plans locaux déjà existants élaborés dans le cadre d'un projet antérieur sur financement AFD au Mali et ceux élaborés grâce à l'appui d'un projet de la Coopération allemande au Niger.

Au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal et au Niger, l'élaboration d'un document de planification locale est une obligation faite aux différents niveaux de collectivités locales. Elle doit être remplie au Mali pour avoir accès au financement de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités

Territoriales (ANICT). Au Burkina Faso, les dépenses d'investissement des communes, pour être validées par la tutelle, doivent être conformes à celles prévues pour la mise en place d'équipements ou d'investissements prévus au plan local et dans ses déclinaisons annuelles. Au Sénégal, les Plans Annuels d'Investissement³³ (PAI), prévisions budgétaires déclinées des PLD, ne sont pas des obligations mais sont fréquemment utilisées dans les cas de collaboration entre la collectivité locale et ses éventuels partenaires financiers.

Dans chacun de ces pays, la tutelle des collectivités doit approuver ces plans après leur vote en conseil communal pour qu'ils soient exécutoires.

Dans les autres pays, les planifications locales sont devenues pratiques courantes et sont issues des projets de développement, certains appartenant à notre panel (PACV en Guinée, PNDP au Cameroun), d'autres plus anciens (par exemple, Projet de développement péri-urbain de Bangui financé par l'AFD en RCA en 1994) ou d'interventions financées par d'autres partenaires techniques et financiers (par exemple la GIZ dans le Sud-Ouest du Tchad dès 1995).

A noter de manière générale que les planifications communales proviennent en droite ligne de l'adaptation des expériences anciennes de planifications villageoises mises en œuvre dans les projets gestion des terroirs au Burkina-Faso, au Mali, au Niger ³⁴ largement accompagnées et capitalisées, notamment sur financement français (AFD et MAE à l'époque).

Dans tous les projets du panel, les processus de planification sont organisés et animés par des prestataires de services nationaux recrutés à cet effet par les projets et/ou les collectivités. Ils se chargent également de la rédaction finale du plan et de l'appui aux élus pour la validation en conseil municipal ou équivalent. La durée des processus de planification varie entre 3 et 8 mois. La taille de la commune est déterminante à cet égard, notamment si une première planification communautaire et/ou villageoise doit être préalablement effectuée avant la priorisation communale.

Des guides de planification ont été élaborés et mis à disposition des prestataires. On citera notamment le « Manuel du praticien des appuis à l'élaboration des PDL et PDC » réalisé par le PNDP1. D'après nos informations, il n'est pas utilisé dans d'autres contextes que ce projet, contrairement au cas du PACV qui a produit des guides que le ministère de la Décentralisation valorise comme étant les procédures de référence utilisées par d'autres partenaires.

Par ailleurs, les documents de planification renferment généralement des cartes schématiques des territoires communaux. Le Projet ADDEL a fait réaliser des cartes précises de chaque communauté rurale qui ont été reproduites en grand format et remises aux collectivités (en fin de projet).

Le PNDP 2 a également introduit des outils cartographiques pour recenser les infrastructures, identifier les besoins puis suivre la progression des dotations. Cet outil est appelé par le Projet « plan d'aménagement ».

³³ Outils mis en place dans le cadre du projet d'appui au développement local financé par l'Etat sénégalais et la Banque mondiale dans les années 2000.

³⁴ On citera notamment, le PNGT au Burkina Faso co-financé avec la Banque mondiale de 1993 à 1998, le PGT de Filingé au Niger financé par l'AFD et le MAE de 1990 à 1995, le Fil de Sikasso au Niger sur financement MAE et AFD de 1993 à 1999.

Même si les élus rencontrés durant les missions en Guinée, au Cameroun, au Mali, au Burkina Faso et au Sénégal se déclarent globalement satisfaits « d'avoir un plan », de manière générale, lors des évaluations, la qualité des plans est jugée faible ou au minimum hétérogène par les évaluateurs et les projets eux-mêmes d'une localité à l'autre :

- dans la qualité du processus de participation mis en œuvre (information des acteurs locaux, procédures de choix des représentants, formation de ceux-ci et débats) parfois bâclés par les prestataires ;
- dans le diagnostic de problématiques initiales peu approfondies, notamment sur les questions économiques et de gestion des ressources naturelles ;
- dans l'adaptation au contexte des investissements priorisés, ceux-ci étant parfois identiques d'un territoire à l'autre ;
- dans la cohérence entre territoires contigus ;
- dans le réalisme des montants d'investissements planifiés, sans commune mesure avec les ressources existantes et mobilisables (y compris à l'extérieur) des collectivités.

Ces critiques ne sont pas nouvelles, elles ont déjà été rapportées par plusieurs études antérieures³⁵. Les compétences limitées des prestataires, la durée restreinte du processus sont souvent des explications avancées. Elles ne semblent pas suffisantes au regard des entretiens avec des élus durant les missions de terrain et avec les équipes projet. En effet, l'intérêt, la perception de l'utilité et la volonté politique des élus ou des communautés semblent au moins aussi déterminantes pour la qualité des plans d'après les entretiens menés durant les missions.

Encadré 9 – Modes de représentation et démarches dans la planification locale

Les modes de représentations

Les planifications sont toutes qualifiées de **participatives**. Il s'agit d'associer des représentants de la population à l'élaboration des plans, espérant par-là identifier les équipements à mettre en œuvre en adéquation avec les besoins des habitants et les prioriser en fonction de l'intensité de ces besoins.

Les modes de représentation pour participer aux opérations sont pour la plupart de deux types :

1- Les représentations géographiques. Il est demandé à chaque village de la commune ou de l'aire géographique concernée de choisir des représentants (hommes et femmes) qui participeront aux différentes étapes du processus et « défendent » les intérêts de la communauté et de leurs membres. Ils auront aussi pour charge de « restituer » à leurs communautés les résultats de chacune des étapes et de recueillir leurs desideratas et recommandations pour l'étape suivante. Cette modalité privilégie la « parole donnée à tous » et la « défense des intérêts de chaque localité ». Elle a surtout été utilisée dans les premières générations de PDC.

2- Les représentations par groupes d'intérêt. Les personnes sollicitées sont représentantes d'intérêts spécifiques : les agriculteurs, les éleveurs, les commerçants, les jeunes, les femmes (qui sont aussi commerçantes, agricultrices etc...) de la commune ou de l'aire géographique concernée. Cette modalité est moins communautaire que la précédente et privilégie d'emblée le territoire communal en réunissant pour la réflexion les « forces vives » de la commune quel que soit leurs origines géographiques.

Que ce soit l'une ou l'autre modalité, la qualité de la représentation a souvent été interrogée, étant donné, notamment, la rareté et la qualité très relative des restitutions et du recueil des réactions des « représentés » par les « représentants » quand ils existent. Cette étape est rarement accompagnée par les projets.

A notre connaissance, il n'existe pas de données disponibles sur le nombre et le type de participants lors des opérations de planification.

Les démarches

Deux types de démarches existent :

³⁵ Cf. Evaluation des projets PADLO et PADL au Burkina Faso, 2006, Etude Gret 2005 ; Evaluation PACV 2...

- 1- L'une prévoit un diagnostic et une planification au niveau villageois (ou communautaire) avant débat et priorisation au niveau communal. Le plan communal est alors une consolidation des priorités des niveaux inférieurs. L'exercice de planification à l'échelle de la collectivité vise à s'accorder sur l'ordre d'exécution des « urgences » exprimés par les niveaux de base. Cette méthode a été celle adoptée par le PROADEL, le PNDP 1, le PACV
- 2- L'autre prévoit des diagnostics au niveau de chacune des localités mais réalise la planification directement au niveau communal sur la base de la consolidation du diagnostic et de l'appréciation de l'assemblée en charge de la planification sur les urgences relatives à traiter (PNDP2, AIDE Podor).

Au moins deux des projets terminés du panel ont tenté d'amener des évolutions dans les outils de planifications tentant de leur donner une **visée prospective**, en lien notamment avec le développement économique. L'expérience d'ADDEL par exemple n'a malheureusement pas été concluante dans ce domaine, les prestataires étant dans l'incapacité d'animer de tels processus et les élus n'en voyaient pas l'utilité immédiate au regard des financements possibles du projet en matière d'investissement. Le PNDP 2 a fait évoluer ses outils de planification en les complétant par l'analyse d'un plus grand nombre de questions : 28 au total ! (santé, éducation, mais aussi développement économique, artisanat, élevage, agriculture³⁶ etc.) avec les mêmes difficultés que le projet ADDEL à animer un tel processus de manière pertinente. Chaque secteur est traité séparément et des actions sont proposées dans ces domaines sans analyse des interactions entre les secteurs. En résumé, la démarche est la même avec quelques analyses sectorielles en plus. Des propositions sont cependant en cours d'expérimentation dans d'autres projets, par exemple avec les Comités de concertation du développement rural mis en place par le PACOF au Burkina Faso. Sans faire véritablement de planification structurée ces Comités s'accordent cependant autour des investissements économiques les plus adéquats.

Ces constats et appréciations doivent être repositionnés dans l'historique des outils de planification développés par les projets d'appui développement local.

Comme vu dans le premier chapitre concernant l'historique des projets, **la planification villageoise participative a été au centre de la démarche de gestion des terroirs des années 80. Les enjeux étaient autant de « donner la parole » aux habitants des villages et de permettre la concertation entre des groupes d'intérêt différents aux niveaux des villages (éleveurs et agriculteurs, femmes et hommes, jeunes et vieux) que d'identifier des aménagements et investissements pertinents. La satisfaction des premiers enjeux est considérée comme un des grands acquis de ces projets.**

Il a été assez vite fait le bilan que le niveau villageois n'était pas toujours le plus pertinent pour la mise en place d'équipements ou d'aménagements adéquats dans certains domaines. Il s'agissait notamment de la mise en place d'équipements sociocommunautaires (santé, éducation) qui se devait de respecter les normes sectorielle en termes de nombre d'habitants par exemple, ou de ceux en lien particulièrement avec l'élevage transhumant (points d'eau, piste de transhumance ...). De ce fait, les projets de développement local dès la fin des années 1990 au Sahel ont favorisé des planifications au niveau intervillageois puis avec l'émergence des collectivités, au niveau communal. Avec l'arrivée des collectivités locales, les enjeux de la planification ont évolué.

³⁶ Il est étonnant ou illustratif que l'agriculture, l'élevage ou l'artisanat ne soient pas intégrés dans le développement économique.

Il s'agissait concomitamment de :

- favoriser la rencontre entre habitants des localités constituant les communes afin de construire progressivement une « vision communale » et ainsi légitimer la commune comme nouvel espace de développement (cas au Mali, au Burkina Faso, au Niger) ;
- Favoriser la concertation entre les habitants et les nouveaux décideurs territoriaux que sont les élus, et entre élus et services déconcentrés (qui participent au diagnostic territorial et doivent garantir le respect des normes sectorielles) ;
- Donner aux élus un outil leur permettant d'allouer leurs (faibles) ressources d'investissement à des équipements considérés comme prioritaires par les habitants de leur territoire.

Aux dires des acteurs rencontrés au Mali, au Burkina et au Mali notamment, **il est indéniable que ces outils ont été d'un grand apport aux collectivités locales naissantes** et qu'ils ont permis de répondre aux enjeux cruciaux qu'ils poursuivaient. Les outils de planification mis en place par les projets ont donc, de ces points de vue, remplis leurs rôles, à tel point que les plans locaux participatifs (accompagnée par l'AFD mais aussi par d'autres intervenants tel la GIZ ou la BM notamment) sont devenus des outils reconnus puis progressivement imposés par l'Administration comme obligatoires à toute mobilisation d'argent public pour les investissements des collectivités.

Parallèlement, si les outils de planification des années 90 étaient développés et appliqués par les équipes-projet à titre d'outils pilote, la fin des années 2000 et 2010 voit, étant donné la taille des espaces d'intervention et l'obligation faite aux collectivités d'élaborer une planification, le recours à des prestataires privés spécialisés avec lesquels les communes contractualisent sur financement des projets³⁷.

Ces éléments ont contribué paradoxalement à faire de l'outil « plan participatif de développement local » un des éléments de l'arsenal bureaucratique des collectivités, les enjeux de participation et de concertation passant au second plan par rapport à celui de disposer d'un outil permettant d'obtenir ou de justifier l'utilisation de financements. A noter que dans nombre de cas, les élus participent peu aux étapes de planification et sont surtout mobilisés pour l'adoption du plan en conseil.

L'évolution visant à traiter du développement économique dans la nouvelle génération de projet remet la qualité de la participation, de la concertation entre groupes d'intérêt et la qualité technique des plans au-devant de la scène. La dimension prospective est recherchée, particulièrement par les maîtres d'ouvrage nationaux et les partenaires techniques et financiers. Cependant, comme vu précédemment, cette dimension nouvelle doit être appropriée par les élus, et aussi par les prestataires d'appui. Les méthodes et démarches prenant en compte cette dimension restent encore largement à définir.

Le constat est que les projets du panel ont, conformément à leur volonté affichée dans les documents d'instruction, bien accompagné l'élaboration des plans locaux de développement sur des bases participatives. Ils sont donc, du point de vue de l'effectivité, tout à fait satisfaisants.

Malgré les critiques qui sont formulées, ils sont également efficaces pour ce qui est de la fourniture d'outils d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités pour répondre aux procédures nationales

³⁷ Une exception en Guinée le PACV a donné la responsabilité à la commune d'organiser, de financer (le PACV donne les ressources mais ne les gère pas) et de conduire le processus avec l'appui d'un agent de développement local mis à disposition par le projet).

d'une part, mais aussi pour identifier des investissements sociocommunautaires répondant aux priorités des territoires, dans ce domaine d'autre part.

Cependant, au regard des limites quant à la qualité des plans, la réponse est plus nuancée quant à l'efficacité des projets pour ce qui est de la contribution des outils de planification à la définition de stratégies de développement économique à moyen terme. Ceux existants actuellement, restant des documents généraux, peu analytiques et sans priorités clairement établies, ils ne répondent que très imparfaitement aux nouveaux enjeux.

b. Les outils de gestion des ressources naturelles et du foncier : des innovations au service de la sécurisation

- Peu d'intégration des problématiques GRN dans les projets dits de développement local

Les projets dits de développement local traitent de manière marginale la gestion des ressources naturelles. Ce type de projets a mieux appréhendé cette problématique lorsqu'il y a eu une contractualisation spécifique pour mettre en œuvre des financements extérieurs explicitement ciblés sur la gestion durable des terres : le PNDP-Cameroun a travaillé sur cette thématique au travers des activités du projet de gestion durable des terres (PGDT) dans 17 Communes des régions Adamaoua, Centre, Nord et Ouest, financé par le FEM ; le PACV-Guinée a également travaillé sur le Projet de Gestion Communautaire des Terres (2007-2014) financé par le FEM avec la Banque Mondiale sur 5 bassins versants comprenant 26 communes. Dans ces cas-là, il semblerait alors qu'il y ait une meilleure prise en compte des problématiques de gestion durable des terres dans les plans locaux, une plus grande sensibilité à cette problématique (formations des acteurs communes et populations, proposition de projets au niveau des PAI en lien avec l'environnement, ...).

- Mise en œuvre d'outils spécifiques dans les projets visant le développement économique et la GRN

Le Tableau 8, page suivante, tente une synthèse des différents types d'outils mis en œuvre dans les projets d'appui au développement économique des territoires et à la gestion des ressources naturelles. La mise en œuvre de ces outils est relativement récente, le recul est donc insuffisant pour donner des éléments d'évaluation de leur efficacité. Cependant, sur la base notamment des résultats du PACR et des prémices du PACOF, d'ARSF (situé dans son antériorité) et plus récente du PHCF, quelques éléments peuvent être cependant avancés :

- Ces outils, sont **innovants** de manière générale (pour les Systèmes d'Information sur le Foncier -SIF- et les Plans d'occupation et d'aménagement des sols -POAS- particulièrement) ou dans leurs contextes spécifiques. C'est le cas par exemple des dispositifs de gouvernance communautaire reconnue par l'État, promus par le projet TCAO. Dans les textes, les outils existent et sont reconnus par l'État, l'innovation réside donc plutôt dans leur mise en application (conventions locales au Niger, ZOVIC au Burkina, CREMA au Ghana).
- Ces innovations, selon les dires des acteurs rencontrés lors des entretiens durant les missions de terrain, sont **largement plébiscitées par les élus locaux et les producteurs**. Elles sont considérées comme **des moyens très prometteurs** de gérer les conflits intercommunautaires et familiaux. Elles sont perçues comme un soutien réel à la décentralisation et à la reconnaissance de la légitimité des collectivités locales dans leurs rôles de gestion du territoire et de garant du droit individuel et collectif.

- Elles sont en **totale cohérence avec les textes nationaux et représentent** des opportunités de concrétiser leur application.

Les projets au Sénégal (PACR) et au Burkina Faso (PACOF et les projets antérieurs – PADL O notamment) et à Madagascar (avant ARSF) ont eu à élaborer et à tester des modalités de mise en œuvre sociale et technique et des outils pour la formation des acteurs concernés qui tendent à devenir des références, entre autres : manuel sur l'exercice de la compétence foncière, registre d'enregistrement foncier, extension de l'utilisation du GPS pour la délimitation des espaces, développement d'outils informatiques d'enregistrement foncier, registres de contribuables. Par ailleurs, des réflexions sont partagées sur la pérennité financière des systèmes d'information foncière.

Dans le cadre du TCAO, les 7 sous-projets (dans 5 pays d'Afrique de l'Ouest) ont prolongé des actions initiées antérieurement de gouvernance communautaire de la conservation d'espaces naturels dits « remarquables » (parc de la Pendjari au Bénin, Zones Villageoises d'Intérêt Cynégétique au Burkina, périphérie du parc du W au Niger, forêts classées au Burkina...). Cette gestion communautaire est reconnue par l'Etat ou les communes selon le cas, ce qui permet de renforcer leur légitimité et leur assise légale. Certains des outils utilisés (de type conventions locales) ayant été adoptés lors de projets antérieurs, sont appliqués de manière effective, d'autres se situent dans un processus d'adoption ou d'expérimentation. Le projet PHCF à Madagascar appuie également un dispositif de gestion communautaire des forêts reconnue par l'Etat via le renforcement des capacités et l'accompagnement de 35 COBA (Communautés de base).

Tableau 10 - Récapitulatif des outils de planification spatiale et de gestion du foncier prévus et mis en œuvre dans les projets en cours ou achevés

Outils	Objectifs	Projets concernés	Commentaires
Plan d'occupation et d'aménagement des sols (POAS)	-Détermination des principales aires/zones d'activités et d'occupation sur le territoire, -Définition des règles pour la gestion de l'espace et des ressources, -Définition d'investissements prioritaires pour la gestion durable de l'espace.	PACR - Sénégal	42 ³⁸ POAS réalisés ou finalisés comme prévu. Accompagnement de la mise en œuvre dans 9 CR comme prévu. Extension dans 9 autres abandonnés. Les projets ASAAM, APEFAM et AIDE PODOR Sénégal en cours utilisent et adaptent l'outil.
Schéma directeurs communaux	Détermination des aménagements nécessaires pour une gestion durable des espaces de production et la mise en place d'espaces de conservation	PACOF Burkina	Abandonné au regard de la durée du projet et manque de référentiel au niveau national. Les Schémas directeurs devaient être pris en compte dans les PDC.
Schéma d'aménagement communal	Détermination des aménagements nécessaires pour une gestion durable des espaces de production.	ARSF Madagascar	Prévu selon demandes des communes. Démarches à déterminer.
Plan de zonage communal	Délimitation participative des espaces pastoraux et agricoles. Définition des règles de gestion.	ASGIRAP Cameroun	Prévu. Pas de référentiel nationaux. Démarche décrite dans étude de faisabilité. Test à mettre en œuvre.
Schéma d'aménagement et Gestion des ressources naturelles du bassin versant	Détermination des aménagements nécessaires pour une gestion durable du bassin versant et des règles de gestion.	PGBV Niger	En cours, selon données disponibles.

³⁸ L'évaluation rétrospective du projet indique que la qualité des POAS est assez hétérogène, « leur nombre semblant avoir été privilégié au détriment de la qualité ».

Outils	Objectifs	Projets concernés	Commentaires
Plan d'aménagement et de gestion simplifiée	A l'échelle de massif forestiers faisant l'objet de conservation : Diagnostics de l'utilisation des sols, élaboration de zonage, définition des règles de gestion.	PHCF Madagascar	Le PAGDS est l'outil technique qui soutient le transfert de gestion aux communautés de base de la gestion des ressources naturelles selon les textes malgaches sur la GRN. 5 étaient prévus, 6 ont été élaborés.
Systèmes de gouvernance des ressources, communautaire ou partagée entre Etat et communautés	Transfert de l'autorité de gestion aux usagers locaux : Mise en place de structures villageois/communautaires chargées de la gestion des espaces concernés, définition des règles d'exploitation des ressources (définition par les communautés ou négociée avec les autorités locales, en fonction des projets) – reconnaissance légale des règles définies.	TCAO Niger (convention locales), Ghana (CREMA) Burkina (ZOVIC), Bénin (cogestion Parc de la Pendjari)	Différents systèmes en fonction du contexte légal, social, économique local. Les outils existent et sont reconnus par l'Etat, ce n'est pas un développement d'outil à proprement parler, mais le test de leur application sur le terrain.
Système d'information foncière (SIF)	A l'échelle communale et sous la responsabilité des collectivités locales, identification de manière participative et enregistrement de manière fiable et transparente les droits d'usage ou de propriété selon les législations en vigueur. Mise en place d'enregistrement manuel et informatique dans le cas du Sénégal, de Madagascar et du Burkina Faso.	PACR- Sénégal PACOF Burkina ARSF Madagascar PGBV	9 SIF mis en place. 15 en cours de mise en œuvre. Une trentaine prévue pour rénovation des systèmes existants. Appui pour l'enregistrement à 151 commissions foncières de base, 5 Commissions foncières communales et 3 départementales.

On constate toutefois que les planifications visant la gestion et l'aménagement de l'espace sont difficiles à mettre en œuvre dans la durée des projets d'appui au développement économique, avec leurs ressources humaines disponibles. Elles demandent une ingénierie sociale de haut niveau et nécessitent des durées incompressibles de négociation/concertation entre les communautés pour pouvoir les tester sur le terrain. Hormis les POAS au Sénégal qui ont disposé des appuis de la SAED et les SIF également au Sénégal, aucun des outils prévus n'a pu encore être mis en œuvre dans les projets du panel.

La situation est un peu différente pour deux des projets d'appui à la GRN. Dans le cas du projet TCAO, les organisations communautaires appuyées bénéficient d'une meilleure compréhension des principes et des fondements de la gouvernance et de la gestion décentralisée de leur territoire. Les outils sont effectivement mis en place (règles définies, formalisées et reconnues par l'Etat) mais l'autonomisation des organisations locales par rapport aux ONG qui portent ces initiatives demeure faible. Les COBA du PHCF, étaient, selon les dires des opérateurs de projet et l'évaluation à mi-parcours, bien avancées dans l'élaboration des PAGDS. L'enjeu réside aujourd'hui dans l'application des règles et le respect des engagements des communautés quant à l'application des poursuites à l'égard des contrevenants.

De manière générale, ces outils sont censés fonctionner en articulation très forte pour la gestion des ressources naturelles. On citera notamment celles entre POAS et SIF au Sénégal, le Schéma d'aménagement des bassins versants et l'enregistrement du foncier collectif au niveau des Comités Fonciers (COFO) de base, communale et départementale au Niger, les Plans d'aménagement et de

gestion et les guichets fonciers à Madagascar. Toutefois, les actions de GRN sont aujourd'hui peu nombreuses dans les demandes de financement des collectivités ou des acteurs locaux soutenus par les projets ayant des composantes de gestion foncière (cas du PACOF, du PACR pour lesquels on a un recul suffisant).

Encadré 10 - Présentation des POAS- Vallée du fleuve Sénégal

Le premier POAS a été initié en 1997 dans la commune de Ross Bethio sur initiative de la SAED.

L'objectif général de l'opération est de mettre à la disposition de la collectivité locale un outil institutionnel et technique à même de l'aider à assurer une gestion cohérente du foncier et, d'une façon plus globale, une coordination efficiente du développement local. De façon spécifique, il s'agit, en partenariat avec les collectivités locales, d'arriver à :

- Une clarification de la situation foncière,
- Des relations plus complémentaires entre l'agriculture et les autres activités productives de la vallée dans une optique de développement durable,
- Un renforcement de la démocratie locale à travers une implication des populations dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement.

Pour ce faire, la concertation entre les acteurs devrait aboutir aux résultats suivants :

- La détermination de principales aires/zones d'activités et d'occupation sur le territoire (ressources et espaces naturels, occupation des sols et localisation des infrastructures),
- Des règles pour la gestion de l'espace et des ressources,
- Des cartes reflétant l'occupation actuelle de l'espace et les choix qui ont découlé du diagnostic de cet état de lieux,
- Une organisation pour le suivi et le contrôle de l'application du plan.

Le déroulement a été marqué par quatre grandes étapes :

- Le recueil des informations cartographiques et alphanumériques pour un état des lieux par l'occupation du sol ;
- La tenue d'une première série d'ateliers (au niveau du conseil rural puis dans les zones dites « de concertation » définies) pour l'amendement et la validation des informations par les populations, et un diagnostic général de l'occupation du sol dans la communauté rurale ;
- La tenue d'une seconde série d'ateliers pour le choix des règles d'occupation des sols selon une logique de compromis (formation de propositions dans les ateliers de zones concertation puis synthèse au niveau du Conseil rural).
- Une fois élaboré, il est validé par la CR et diffusé, et font l'objet d'une matérialisation sur le terrain du zonage et des divers éléments qu'ils contiennent. Des commissions de zones sont installées et renforcées pour la gestion des espaces et des ressources, et ils servent à la prise de décisions de gestion du foncier et des RN.

Les POAS s'inscrivent dans un ensemble d'outils fonciers techniques et juridiques d'aménagement (enquêtes cartographiques et socio-foncieres norme qualité ISO 2859, cartographie, POAS, registre foncier adopté et testé après élaboration participative, manuel de procédures foncières prenant en compte les règles et procédures de gestion, le cadre juridique et des procédures locales consensuelles de gestion foncière...).

4.2. Le renforcement des capacités, une composante essentielle mais peu de données disponibles

Tous les projets du panel, quel que soit leur type, affichent des résultats attendus en matière de renforcement des capacités des acteurs locaux. Les intitulés des composantes sont plus ou moins ciblés sur des acteurs concernés. « Appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités » ou appui au « renforcement des capacités des acteurs locaux », « appui institutionnel et technique aux acteurs locaux ». En fonction des spécificités du projet, ils peuvent préciser « renforcement des collectivités en matière de concertation locale » dans le cas d'ASGIRAP par exemple.

Les études de faisabilités et les documents de projets indiquent au minimum les acteurs concernés et les grandes orientations de renforcement des capacités. Cependant, à part pour les PACV et le

PNDP, les nombres de personnes visées et les thématiques précises de formation ne sont pas précisées (cf. 3.3.2). La démarche participative visant à identifier au fil de la mise en œuvre, et notamment au regard des diagnostics par commune, les besoins de renforcement des capacités en est l'explication. L'adaptabilité de cette approche est appréciée des acteurs locaux rencontrés lors des études de terrain.

Le tableau 11 tente de récapituler les thématiques abordées lors des formations par grand type d'acteur concerné.

Tableau 11 - Formation : acteurs locaux et principales thématiques abordées dans les projets en cours ou terminés

Acteurs locaux	Thèmes de formation
Elus (maire et commissions communales) et personnels communaux	<ul style="list-style-type: none"> – Administration générale – Planification locale – Maîtrise d'ouvrage : Passation des marchés publics, Suivi-contrôle des travaux, réception des travaux – Ressources fiscales et budget : Elaboration et gestion des budgets de la collectivité (PACDM) mobilisation des ressources fiscales – Fonciers et GRN : Rôle des collectivités dans la gestion foncière, mise en place des comités locaux, utilisation des outils d'enregistrement foncier, utilité et conception des outils d'aménagement du territoire.
Elus, personnels, services techniques et comités ad hoc liés au Fonds de développement local	<ul style="list-style-type: none"> – Manuels de procédures, – Outils de sélection des investissements
Usagers des investissements	<ul style="list-style-type: none"> – Modalités de gestion et d'entretien – Gestion financière – Suivi contrôle des travaux – Réception des travaux
Services techniques déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> – Manuel des procédures Fonds de développement, outils fonciers
Producteurs/productrices	<ul style="list-style-type: none"> – Techniques agro-écologiques (PHCF- Madagascar) – Techniques de conservation des Eaux et des sols (PCBV -Niger) – Conseil de gestion (CGER) – (PACR et ASAAM-APEFAM)

La littérature et les entretiens de terrain confirment **l'effectivité des activités de formations prévues³⁹ et leur utilité telle que perçues par leurs bénéficiaires.**

Cependant, en dépit des attentes des TDR de l'étude sur cette question, hormis pour quelques projets (PACV, VAINCRE, ADDEL) il n'a pas été possible de collecter des données précises concernant le nombre de personnes formées par type (ou le nombre d'hommes-jours de formation)⁴⁰.

Les modalités de renforcement des capacités sont diverses :

- Formation en salle
- Appui-conseil
- Echange d'expériences entre pairs
- Mise à disposition de personnel.

³⁹ Excepté le cas du PROADEL pour certaines formations, notamment celles liés à la réception des travaux et leur gestion.

⁴⁰ Il n'est pas dit ici que ces données n'existent pas mais elles n'ont pas pu être recueillies au cours de l'étude.

Encadré 11 - Données ADDEL sur les personne-jours de formation et le public formé

Profils des personnes formées :

- Elus membres des GIC
- conseils ruraux (membres des commissions internes des CR)
- assistants communautaires (Ascom)
- animateurs relais (AR) (81 formés sur 125)
- membres ILC
- membres des comités d'usagers.

Thèmes de formation et publics en H/J :

- Manuel de procédures ADDEL (1 300 HJ : Elus, Ascom, AR, bureau ILC + 100 HJ : Membres GIC)
- Passation des marchés communautaires (420 HJ : Commission passation marchés + Ascom)
- Elaboration des budgets des CR (280 HJ : PCR, Ascom, 2 conseillers)
- Archivage (200 HJ : Assistants communautaires, PCR et AR)
- Gestion des investissements (1 200 HJ : Comités usagers, AR)
- Suivi contrôle et d'entretien des travaux (1 200 HJ : Comités usagers, AR)
- Techniques de réception des travaux (300 HJ : Commission passation des marchés et AR).

Tous les projets en cours ou terminés mettent en œuvre des formations en salle. Pour tous également la majorité de ces formations sont réalisées par des **prestataires spécialisés**. **L'appui-conseil est réalisé au long cours** par les **équipes permanentes** des projets ou de prestataires de service ponctuels (sur des sujets spécifiques, l'appui à l'élaboration du budget par exemple). La mise à disposition **d'agents permanents au sein des collectivités** a été ou est mis en œuvre par cinq projets, le PACDM (5 agents au sein du Conseil régional de Sikasso qui ont été maintenus jusqu'en 2017 sur financement de la Coopération suisse), le PACV - pour lesquels les nombres d'agents communaux mis à dispositions sont en diminution entre PACV 2 et PACV 3 - et le PNDP1 et 2 au sein des communes soit 21% des projets du panel. Les échanges entre pairs ont été développés particulièrement par le PACR, PACV 1 et 2, ADDEL et PHCF ainsi que par Vaincre 2 et 2 bis, soit 30% des projets étudiés.

L'intensité des formations et de l'appui-conseil semble être plus importante dans les projets localisés que dans les projets nationaux de type PACV ou PNDP. La différence s'explique plus par le fait que ces deux derniers ont permis un renforcement continu des capacités par la mise à disposition d'agents permanents pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion administrative que par leur ampleur géographique.

Encadré 12 - Personnel mis à disposition par le PACV 3 et le PNDP

Le PACV 3 mobilise 125 ADL (Agents de Développement Local) pour 304 communes rurales :

- 59 Agents de Développement Local dans 98 Communes rurales (les plus récemment couvertes) pour un appui de proximité. La mission de l'ADL est d'appuyer les Communes Rurales dans la définition et l'élaboration des PDL (Plans de Développement Local) et des PAI (Programme Annuel d'Investissement), passation des marchés. Ils assurent ainsi une mission d'appui (conception des projets d'investissements locaux), de formation, de coordination et de suivi des actions entreprises au niveau de la commune en relation avec les ERA (Équipes Régionales d'Appui). L'ADL signe un contrat annuel avec la CR et peut-être redéployé chaque année en fonction des besoins.
- Une équipe pluridisciplinaire de planification de 66 Agents de Développement Local au niveau préfectoral pour une impulsion de l'action du SPD/STD (Service préfectoral de Développement / Service Technique Déconcentré) et un appui ponctuel aux collectivités dans les domaines spécifiques. En termes de pluridisciplinarité, en 2016-2017, des profils plus axés « développement économique » ont été intégrés aux équipes.

Le PNDP met en principe 2 agents communaux à disposition de chacune des 333 communes. Mais tous les postes ne sont pas pourvus (difficulté à recruter et important turnover). En 2016, 601 agents communaux étaient en poste : 293 Agents Communaux Financiers (ACF) (40 postes vacants) et 308 agents Communaux de développement (ACD) (25 postes vacants). Leur prise en charge par le projet est dégressive et le PNDP encourage les communes à pérenniser les emplois par une contractualisation par le MINATD. En 2016, la moitié des postes bénéficiait d'un contrat avec le Ministère.

4.3. Les réalisations physiques

4.3.1 Des outils financiers au service de l'investissement local

a. Les fonds de développement, des modalités adaptées aux évolutions du contexte

Le Tableau 12 présente les principales caractéristiques des fonds d'appui au développement, utilisés par les projets.

Tableau 12 - Caractéristiques des fonds de développement des projets achevés ou en cours

Projet	Dates	Fonds élaboré par le projet	Fonds existant	Objet de financement	Instance de décision/gestion
PROADEL Tchad	2004 - 2010	Fonds local de développement		Micro-projets sociaux-hydrauliques-GRN	UGP
ADDEL Sénégal	2002-2008	Fonds réalisations (FR)		Micro-projets sociaux-hydrauliques-GRN	Groupement intercommunal (GIC)
PACR Sénégal	2007 - 2014	Fonds d'appui aux investissements (FAI)		Projets à vocation économique	Groupement intercommunal (GIC) sur base allocations communales
PODOR Sénégal	2014-2020	Fonds d'appui aux investissements (FAI)		Projets à vocation économique	Groupement intercommunal (GIC) sur base allocations communales
PACDM Mali	2006 - 2014		DIN-DER	Micro-projets sociaux-hydrauliques-GRN (DIN) – économiques (DER)	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)
PNDP1 et 2 Cameroun	2007 - 2012	Fonds d'appui aux investissements (FAI)	(FEICOM existe par ailleurs, non utilisé par le projet)	Micro-projets sociaux-hydrauliques-GRN + économiques (PNDP2)	UGP sur base allocations communales
Vaincre- 2 et 2 bis Mauritanie	2012-2018	Fonds de développement local (FDL)		Micro-projets sociaux-hydrauliques-GRN – économiques (marginal)	Comité d'Attribution des Financements du Programme Vaincre (CAFPV) de niveau régional
PACV Guinée	2012-2015	Fonds d'investissement local (FIL)		Micro-projets sociaux-hydrauliques-GRN – économiques (marginal)	UGP
ARSF Madagascar		Fonds de développement local		Destinés à la rénovation des guichets fonciers et à l'accompagnement pour des schémas d'aménagements communaux par exemple	UGP sur la base d'allocations communales.
PACOF Burkina Faso	2011-2018		Fonds permanent pour le développement des CL (FPDCT)	Projet GRN et économique au profit des CL et des opérateurs privés	FPDCT - Guichet spécifique pour les promoteurs privés

Les dispositions juridiques et financières nationales concernant le financement des collectivités locales sont prises en compte pour la mise en place des fonds de développement.

Ainsi sont distingués deux cas :

- La rétrocession des fonds à des dispositifs nationaux de financement des collectivités : Mali et Burkina Faso,
- La création de fonds ad-hoc.

Dans les deux cas, pour ce qui est des projets d'appui au développement local et au développement économique, quand les communes existent (ce n'était pas le cas au moment de la mise en œuvre du PROADEL par exemple), les procédures de gestion des fonds communaux (séparation de l'ordonnateur et du payeur, comptes des communes au Trésor public...) sont respectées pour la majorité des projets. Le PNDP, qui n'est pas le moindre projet en termes de montant, ne respecte pas ces procédures et ne fait pas recours au fonds national existant par pragmatisme, le fonds national ayant été jugé au démarrage du projet peu fiable et présentant des risques fiduciaires importants (les différents audits du fonds le démontrant).

On signalera que sous l'impulsion des projets, les fonds nationaux peuvent apporter des modifications dans leur architecture et leurs procédures. Par exemple, le projet PACOF au Burkina a permis de tester et mettre en œuvre des dispositions budgétaires et financières prévues dans les textes et non encore expérimentées dans le pays, à savoir la subvention via le budget communal (« ligne 130 ») d'opérateurs économiques par le biais d'un guichet spécifique mis en place au sein du Fonds permanent des collectivités locales. On se souviendra que la mise en place de guichets spécifiques pour l'appui aux initiatives privées au niveau local et régional par l'ANICT a été, dans le passé largement influencée par des projets accompagnés par l'AFD au Mali (PADL Gao, PADL Tombouctou, FIL Sikasso) notamment qui ont expérimenté dans les années 2000 l'appui aux initiatives économiques par les collectivités.

Les différents types de fonds mis en place ou accompagnés **ont taux de décaissements de 100%** à la fin du projet.

Les fonds spécifiques, après des périodes de construction des procédures plus ou moins longues et complexes (ajustements à trouver avec les maîtrises d'ouvrage, les services du Trésor et avec les collectivités) ont **tous atteint leurs objectifs** de décaissement avec toutefois dans quelques cas la nécessité d'un temps additionnel pour épuiser les dotations (ADDEL, PACR, PNDP1).

b. ... mais de manière moins satisfaisante aux objectifs de développement économique

Au-delà du bon taux d'exécution de l'activité (fonds d'investissement), la question est de savoir si ces fonds ont permis la mise en place des investissements répondant aux problématiques de développement identifiés par les projets. La réponse est à ce sujet plus nuancée dans l'état des connaissances à l'heure actuelle. Si la réponse est positive pour les projets axés sur le développement sociocommunautaire, elle l'est moins concernant les projets d'appui au développement économique et à la GRN. Au regard des premiers éléments d'expérience disponibles (PACR, PACOF, PNDP2), les moyens disponibles par commune associés à l'entrée territoriale (allocation communale) et aux modalités de décision ne permettent pas de mettre en place les investissements les plus adéquats.

L'appui aux acteurs des filières agricoles et d'élevage et pour la gestion de ressources naturelles est en lien avec des filières qui dépassent fréquemment les seules limites communales. Les allocations budgétaires des fonds sont aujourd'hui au profit de chaque commune. Le partage des ressources entre plusieurs collectivités n'est pas aisé ni du point de vue juridique, ni du point de vue politique, les élus ayant tendance à vouloir naturellement favoriser les seuls acteurs de leur territoire. La gestion intercommunale des FAI au Sénégal dans le cadre du PACR par exemple ne semble pas avoir fait évoluer cette approche. Par ailleurs, la mise en place de projets structurants sur la base de ces fonds est difficile à mettre en œuvre. La tendance est en effet au **saupoudrage** pour satisfaire les initiatives du maximum d'acteurs économiques.

Dans les projets d'appui au développement local achevés (PNDP 1, PACV, PROADEL), il n'existe pas de guichet spécifique au sein du fonds d'appui au développement local pour les initiatives économiques. Les procédures et les modalités sont les mêmes que pour les infrastructures sociocommunautaires. **Ce n'est pas le cas dans le projet d'appui au développement économique** le plus ancien de l'échantillon (PACR) où un guichet est clairement identifié.

Cependant, les montants de ces fonds d'appui aux initiatives (que celles-ci soient portées par les collectivités ou par des privés) sont jugés **dans les évaluations, insuffisants** pour la mise en œuvre d'actions véritablement structurantes. Au regard de l'analyse de ces faiblesses, on note une évolution de la conception des projets d'appui au développement économique. Par exemple ASAAM, APEFAM, AIDE Podor ou PADER au Mali associent les fonds d'appui aux initiatives économiques à des investissements de plus grande ampleur devant permettre de répondre de manière structurée à des problématiques d'amélioration de la production en lien avec ces investissements. Le recul n'est pas suffisant aujourd'hui pour en tirer des conclusions quant à leur efficacité en termes de développement économique.

c. Des fonds qui contribuent à améliorer les capacités de maîtrise d'ouvrage

Les fonds d'appui contribuent indiscutablement à l'amélioration de la maîtrise des procédures financières budgétaires par les collectivités. En effet, la définition des procédures et des codes de financement, en concertation avec les communes et les acteurs nationaux favorise l'appropriation par les élus et les personnels communaux des problématiques de financement de l'investissement local, la réflexion sur les outils adaptés à leur territoire et la négociation avec les autres collectivités locales. C'est sans doute moins le cas lorsque les fonds sont nationaux et que les procédures ont été définies au niveau central sans l'implication intense des élus. La relation au fonds est alors seulement bureaucratique. On notera d'ailleurs dans certains cas l'inflation de procédures et de contractualisation engendrés parfois par ces fonds nationaux : dans le cas du PACDM au Mali environ 400 investissements (de parfois quelques milliers d'euros) ont été financés, cela a engendré la mise en œuvre de plus de 2 000 documents contractuels entre l'ANICT et les communes, et entre les communes et les prestataires. Il n'est pas certain que ceux-ci aient été bien compris par les communes et ensuite conservés. Les dispositifs financiers nationaux ne sont pas les seuls à générer une inflation procédurière. ADDEL avait été critiqué dans ce sens par les autorités nationales et locales. La question de la nécessité de procédures pour garantir notamment la transparence et la redevabilité versus les capacités de gestion et d'archivage des collectivités reste entière dans beaucoup de pays.

Le point de la contrepartie financière des bénéficiaires (de 0 à 20% en moyenne en fonction des types d'investissements et des projets) qu'ils soient publics ou privés est peu évoqué dans les analyses des performances des fonds de développement. Dans le cas du PACDM au Mali, il semble que la difficulté pour les communes de réunir cette contrepartie a contribué au choix de micro-projets peu

coûteux mais également assez peu pertinents. Il semblerait que le problème ait aussi été vécu par les collectivités dans le cas d'ADDEL au Sénégal.

En tout état de cause, quel que soit le type de fonds, la mobilisation de leurs financements oblige à une pratique de la gestion budgétaire et à des opérations de passation des marchés qui favorisent une appropriation/un renforcement en vraie grandeur des fonctions de maître d'ouvrage, pour le moins sur le plan administratif.

4.3.2. Des investissements nombreux et diversifiés

Les investissements réalisés peuvent être de différentes natures :

- Les équipements collectifs pour les services sociaux essentiels (eau potable, école, dispensaire) ;
- Les équipements publics utiles à l'économie locale (pistes, abattoirs, marchés, électrification, parcs de vaccination...);
- Les équipements collectifs utiles à l'économie locale (magasins de stockage, aires de séchage...);
- Les aménagements au niveau foncier agricole et pastoral. Ces investissements peuvent être individuels (restauration des sols, reboisement) ou collectifs (pistes à bétail par exemple).

Le Tableau 13 présente les investissements réalisés dans 7 des projets terminés pour lesquels des données étaient disponibles au moment de l'étude.

Il montre que les investissements ont été réalisés et les fonds utilisés. Cependant, on constate dans au moins 3 des cas (Projets ADDEL, PACR et Vaincre) qu'une durée complémentaire a été nécessaire pour réaliser les investissements prévus, la mise en place des dispositifs, la maîtrise des outils et l'identification des projets ayant pris plus de temps qu'initialement prévus. Le taux de réception des équipements en fin de projet n'est pas toujours optimum, le cas du PROADEL est particulièrement mauvais puisque il est inférieur à 50%⁴¹.

a. Les investissements sociaux

Nombreux dans les projets d'appui au développement local, de manière générale, les investissements dans le domaine du social, améliorent logiquement l'accès aux infrastructures ou équipements.

Les collectivités expriment généralement leur satisfaction (cf. évaluations des projets et les dires des élus lors des entretiens de terrain) quant à l'augmentation et l'amélioration des équipements à disposition des habitants.

Néanmoins, les observations de terrain ou les entretiens laissent entrevoir des dysfonctionnements dans le cadre de certains projets liés à une réalisation physique parfois médiocre des investissements (cf. évaluation de Vaincre 2, PROADEL, ADDEL et les taux de réception définitive (cf. Tableau 10) quand disponibles) qui nuit à leur efficacité dans le temps (cf. Chapitre 6).

⁴¹ Sans que l'on sache s'ils ont été terminés ou s'ils n'ont pas pu faire l'objet de la procédure de réception.

Tableau 13 – Nombre, pourcentages par domaine et montants total des investissements réalisés dans les projets achevés

Nom du projet - Pays	Nombre de réalisations	Pourcentages par domaine ⁴²	Montant mobilisés	Taux de réception définitive des investissements
PACR Sénégal	129	Désenclavement (3%), Elevage (75%), agriculture (10%), GRN (5%), Equipements marchands (5%)	2,079€	Pas disponible
ADDEL- Sénégal	607	Education (25%), santé (12%), hydraulique villageoise (22%), Assainissement (6%), promotion féminine (27%), Equipements marchands (6%)	2, 284 M€	70%
PROADEL - Tchad	409	Education (28%), santé (6%), hydraulique villageoise (53%), Agriculture (1%), Elevage (10%)	11,8 M€	50%
PNDP1 - Cameroun	689	Education (28%), santé (6%), hydraulique villageoise (53%), transport, électrification, GRN	23,352 M€	50% mais effectuée en 2 ^{ème} phase
PNDP 2	3 687	Education, Transport, commerce, élevage, agriculture, hydraulique villageoise, Assainissement, GRN	51,6 M€	85%
PACV 2 – Guinée (cf. Encadré 11)	510	Education, santé, hydraulique villageoise, marchés, terrains de sport, salles de jeunes	14,250 €	90%
Vaincre 2 – Mauritanie	125	Education (37%), santé (6%), hydraulique villageoise (23%), Désenclavement (2%), Equipements marchands (13%), élevage (5%), agriculture (13%)	2,794 M€	Pas disponible
PACDM - Mali	316	Education, commerce, élevage, agriculture, hydraulique villageoise, Assainissement, GRN (6%), désenclavement (6%)	3,5M€	Pas disponible

Cependant, il n'est pas démontré qu'un équipement mis en place, améliore systématiquement l'accès à un service.

Ceci pour deux raisons :

Il est difficile de tirer des conclusions générales sur la question de l'accès aux services ou de l'amélioration de celui-ci, car l'efficacité des investissements à cet égard est rarement mesurée dans les projets. Cette question n'est pas nouvelle. Elle est déjà traitée dans l'évaluation des projets réalisés par le GRET en 2005 et est revenu à l'ordre du jour des réflexions lors du séminaire de Douala. Des éléments sont trouvés à ce sujet dans un seul projet, le PACV2, soit 1 projet sur 8 projets achevés (voir Encadré 10).

⁴² Les types d'investissements les plus nombreux sont mentionnées en police de grade le plus élevé.

Encadré 13 - Expérimentation du suivi-évaluation participatif dans le cadre du PACV

Le PACV a tenté quelques expérimentations pour proposer des nouveaux modes de faire. A Popodora, par exemple, les acteurs locaux ont été sensibilisés au contrôle citoyen. Dans le domaine de la Santé, une commission paritaire commune/citoyen constituée de 7 personnes (COSEP : Comité de Suivi-Evaluation Participatif) a été mise en place pour travailler sur cette politique sectorielle, mais à l'échelon local qui les concerne directement. Lors d'une première réunion, ils se sont attachés à identifier ce qui pour eux faisait que le Centre de santé répondait réellement à leurs attentes, autrement dit les critères prioritaires qui (au-delà de l'infrastructure en elle-même) participaient d'une bonne qualité de service de santé. Parmi les indicateurs discriminants, il y avait : la qualité et la fiabilité de l'accueil, la disponibilité en médicaments, la présence assurée de personnel soignant, l'existence de matériel, tarifs, hygiène, qualité des soins, ...). Ils ont fait un premier bilan et la commune a essayé de mettre en place des actions d'amélioration (suivi des travailleurs dans une optique de respect des horaires de travail, faire pression au niveau de la direction départementale de la santé pour être livré en médicament ...). Puis le comité s'est retrouvé trimestriellement pour faire le point sur l'état d'avancement de leur plan d'action.

Les résultats ont donné satisfaction, tous leurs indicateurs se sont améliorés. La fréquentation du centre de santé s'en est trouvée améliorée. Cette expérience a à la suite été répliquée au domaine de l'éducation, en y associant parents d'élèves et membres du corps enseignants. L'ADL a été un acteur important de ce processus participatif et a permis d'encadrer le travail. Il est innovant car il ne se limite pas à l'investissement et sa fonctionnalité, mais bien à la qualité du service rendu par cette réalisation.

- La mise à disposition de personnel pour les services sociaux n'est pas toujours effective

En effet, **autre l'investissement en tant que tel, la disponibilité en personnels qualifiés, en matériels adéquats n'est pas toujours garantie**, d'autant plus que ces éléments dépendent souvent d'autres décideurs que la collectivité propriétaire de l'investissement, en particulier des ministères sectoriels.

Les services déconcentrés (cf. partie sur la cohérence des projets) sont pourtant systématiquement consultés lors de la décision de financement des équipements voire même s'engagent à la mise à disposition de personnels (ex PACV Guinée). Les manuels des procédures des projets prévoient, lorsqu'elles existent, le respect des normes nationales d'implantation des investissements (nombre d'élèves ou d'utilisateurs des centres de santé par exemple) pour pouvoir requérir ce personnel. Toutefois, il semblerait que malgré ces éléments, les services déconcentrés ne soient pas toujours à même de respecter leurs engagements du fait de la faiblesse des ressources humaines et financières (cf. Vaincre en Mauritanie par exemple). On constate dans le cas du PACV en Guinée que, les usagers et/ou les collectivités peuvent se substituer à l'Etat pour la rémunération des personnels s'il ne réussit pas à le faire.

Il n'est pas rare non plus que les collectivités ne respectent pas leurs propres engagements : équiper par exemple un centre de santé avec un accès à l'eau sur ressources propres (ou celle d'un autre projet) dans le cas de Vaincre en Mauritanie.

b. Les investissements économiques

Il est trop tôt pour en tirer des conclusions générales, le nombre de réalisations dans ce domaine étant peu élevé, cf. l'Encadré 11 qui fait, à titre d'exemples, le récapitulatif des projets financés par des projets mis en œuvre sur un temps long ambitionnant de s'orienter plus nettement vers le développement économique.

Malgré cela, un certain nombre d'éléments d'analyse sont d'ores et déjà possibles. Des constats peuvent être faits sur les hangars de marché, les marchés, les gares routières, les boutiques. Si l'on se réfère au projet VAINCRE par exemple en Mauritanie, au PACOF au Burkina, au PACR au Sénégal ou au PNDP au Cameroun, les expériences dans ce domaine sont pour l'instant décevantes.

Encadré 14 - Projets financés par le PACV et le PNDP

Situation globale des infrastructures financées par le PACV par type (pour les 3 phases cumulées)		
Types de microprojets	Nbre total de microprojets financés	Proportion en %
Infrastructures scolaires	734	43,46
Infrastructures de santé	368	21,79
Equipements hydraulique humaine/assainissement	260	15,39
Ouvrage de franchissement	119	7,05
Infrastructures marchandes	139	8,23
Bâtiments administratifs	51	3,02
Aménagement agricole (maraîchage/agriculture)	8	0,47
Piste rurale	8	0,47
Saliculture	2	0,12
Total	1689	100

Infrastructures financées par le PNDP (phases 1 + 2)				
Domaines	Nb MP	%	MFcfa	%
Hydraulique	1996	45,89	14 573 061 145	29,58
Education	1044	24,00	9 742 282 239	19,78
Electrification	165	3,79	3 815 106 243	7,74
Santé	198	4,55	2 072 205 866	4,21
transport	158	3,63	5 528 852 153	11,22
IDE	338	7,77	8 576 121 073	17,41
Sport & loisir	47	1,08	1 125 106 639	2,28
Femme	9	0,21	147 134 779	0,30
GRN	2	0,05	34 767 656	0,07
Agriculture	145	3,33	1 648 514 406	3,35
Elevage	77	1,77	1 500 783 130	3,05
Formations	162	3,72	314 310 678	0,64
Cases communautaires	9	0,21	183 724 976	0,37
Total	4 350	100,00	49 261 970 983	100,00

L'instruction des projets avec les acteurs économiques étant insuffisantes, le savoir-faire des équipes d'accompagnement et des CL étant limité dans le domaine, le montage technico-économique est généralement déficient. Il s'avère nécessaire d'améliorer les méthodes et savoir-faire à ce sujet.

c. Les investissements dans la gestion des ressources naturelles

Dans les projets dits de développement local et d'appui au développement économique (types 1 et 2), les réalisations physiques dont l'objectif est de contribuer à une meilleure gestion des ressources naturelles, sont éligibles aux fonds d'investissements. A noter cependant que, à part exception, l'appui à la GRN est plutôt marginal dans les résultats attendus des projets d'appui au développement local.

Les réalisations en matière de gestion des ressources naturelles, dans la pratique concernent principalement des investissements permettant la mise en œuvre de pratiques agro-écologiques, la gestion de la fertilité des sols, la lutte contre l'érosion. Dans les faits, ces investissements font l'objet de très peu, voire pas du tout, de demandes de subvention auprès des fonds d'investissement. Par exemple, aucune demande dans le cadre des projets sénégalais (ADDEL, PACR, AIDE PODOR) ; moins de 8 projets sur 1689 financés dans le cadre du PACV toutes phases confondues (moins de 0,5% des projets) ; 2 projets sur 4350 financés dans le cadre du PNDP toutes phases confondues (0,05%). Le cas du PNDP est cependant particulier dans la mesure où l'équipe du projet a géré en parallèle le projet PGDT financé par le FEM. Ce projet fournissait un fonds d'investissement spécifiquement ouvert aux micro-projets de GRN. Dans ce cadre, 293 projets ont été financés pour un montant de 2 millions de FCFA. Il s'agit de projets communautaires autour de la restauration de la fertilité des sols, de la fabrication de compost et de mise en place de cultures fourragères. Si on ajoute ces réalisations à celles du PNDP, la part des microprojets GRN s'élève à 6% du total en nombre et 4% en montant. La démarche du PGDT (non évalué dans le cadre de cette étude) doit être reprise par le projet ASGIRAP. Mais les investissements dans le cadre de ce projet n'ont pas encore démarré.

Dans les projets en cours, on peut ainsi distinguer deux types d'investissements en GRN :

- **Les investissements individuels** visant une meilleure gestion de la fertilité des sols ou la lutte contre l'érosion par exemple (fosses fumières et cordons pierreux par exemple au Burkina Faso). Ils n'ont pas d'effets globaux car dispersés et à l'échelle de la parcelle. Le recul historique le démontre largement (cf. encadré 16 sur le PACOF).
- **Les aménagements à vocation collective** visant un meilleur partage des ressources entre les usagers (ex. pistes à bétail, aires de pâturages etc.). Ces aménagements doivent être effectués dans le cadre du PACOF au Burkina Faso et du PCBV au Niger, mais ont été peu concrétisés.

Quatre projets du panel travaillent sur la gestion des zones forestières (PHCF, PDRSO, TCAO et PACDM). L'un d'entre eux, le PDRSO en RCA, vient de commencer et ne peut actuellement fournir d'enseignement utile. Le second, le PACDM n'a jamais pu développer véritablement d'approche spécifique, comme initialement prévu sur les forêts de la région de Sikasso. Le PHCF à Madagascar et le projet TCAO s'inscrivent dans une démarche de conservation qui suppose peu d'investissements mais essentiellement la mise en place de règles d'utilisation des espaces et de leurs ressources (biodiversité notamment) (voir 2.1.4.c).

Encadré 15 – La GRN au PACOF

La GRN est au cœur du PACOF-GRN, dont la finalité est de « contribuer, dans l'Ouest du Burkina Faso, à la croissance (via l'investissement) et à la réduction de la pauvreté (via l'augmentation des revenus) en milieu rural par la sécurisation foncière des acteurs ruraux et la promotion d'une gestion durable et concertée des ressources naturelles »⁴³. La promotion de la GRN se retrouve dans les deux composantes du projet :

- Dans la composante « sécurisation foncière » avec l'élaboration de chartes foncières ;
- Dans la composante « investissement » avec le financement de projets de GRN, communaux ou individuels.

A ce jour, hormis la réalisation de diagnostics communaux des ressources naturelles et de leur usage, aucune autre activité opérationnelle n'a été réalisée dans la composante 1. Dans le cadre de la composante 2, 17 % des projets financés l'ont été pour des projets GRN (5 des 100 projets communaux et 34 des 147 projets individuels).

⁴³ Note de présentation du projet au CFI. 13 octobre 2011

A l'analyse de ces 39 projets, le constat est le suivant :

- **Il n'y a pas de relation entre la sécurisation du foncier et les projets GRN présentés** (rien sur les pistes pastorales, sur la spécialisation des usages...),

- **Les projets GRN présentés, sélectionnés et mis en œuvre sont concentrés autour de trois domaines : les cordons pierreux, les fosses fumières et le reboisement des aires collectives.**

Le constat est donc qu'en matière de gestion des ressources naturelles les projets présentés par les individus et les communes restent les mêmes types de projet depuis 30 ans. Or de nombreuses évaluations (notamment celles au Burkina Faso des PADL et du PODL O en 2006) ont montré que :

-Les cordons pierreux à l'échelle des parcelles ont peu d'intérêt s'ils ne sont pas mis à l'œuvre au niveau d'un bassin versant, et s'ils ne sont pas mis en place avec un fort appui technique (tracé, enherbement...),

-Les fosses fumières n'ont pas fait la preuve de leur efficacité par rapport aux autres modalités de compostage (compostage de surface...)

-Les reboisements collectifs sont rarement des succès faute de s'accompagner de mise en défends des parcelles replantées, les plants étant victimes des troupeaux.

Ces projets sont donc souvent présentés par les agriculteurs pour bénéficier des avantages collatéraux (charrettes ...) plus que pour les projets eux-mêmes et faute de références pour imaginer des projets plus pertinents. Ceci explique que progressivement ce type de projet devienne marginal (17 % du total dans le cas du PACOF)).

Cela est aussi significatif d'un manque de renouvellement des propositions de GRN issues de la recherche, d'un manque d'articulation opérationnelle entre la recherche et le développement, d'une difficulté à penser et proposer des projets complexes en la matière (par exemple sur le pastoral qui associerait un travail de délimitation des pistes pastorales, des aires réservées, des points d'eau, des aires d'abattage...).

Pour ce qui est de la gestion du foncier, à noter que dans le cas du PACR au Sénégal et du PACOF actuellement au Burkina Faso, l'articulation ne peut encore être vérifiée entre mise en œuvre des réformes foncières et gestion des ressources naturelles. Pourtant, dans le cadre du Burkina, aussi bien dans le cadre du PACOF que dans l'opération pilote qui l'a précédée une réflexion approfondie est menée sur la sécurisation des usages et les aménagements des ressources naturelles visant à garantir la pérennité de la fertilité des sols et/ou la gestion des conflits d'usages (agriculture/élevage notamment). Cependant, cela ne débouche pas sur la mise en place d'investissements dans ce sens. Les pas de temps différents des outils mis à disposition du projet expliquent en partie cette situation. A ce jour (mi-parcours du projet), la mise en place des services fonciers ruraux n'est pas effective (probablement pas d'attestation foncière avant 2018) alors que le Fonds d'investissement communal est opérationnel depuis 2015. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la disponibilité d'innovations techniques adaptées qui permettraient de renouveler les approches en matière de GRN (cf. Encadré 16). Dans le cas du PACR, il est remarquable que tous les aménagements de GRN en lien avec les POAS aient eu lieu dans la zone exondée alors que la gestion du foncier était réservée à la zone irriguée. Forts de l'expérience, ASSAM et APEFAM prévoient la mise en œuvre des systèmes d'information foncière aussi bien en zone irriguée qu'exondée.

4.4. Amélioration des ressources financières des collectivités locales⁴⁴

L'amélioration des ressources locales est rarement indiquée comme un objectif dans les projets. Cependant, parmi les actions de formation et d'accompagnement, un effort systématique est fait dans ce sens dans les projets d'appui au développement local, et au développement économique dans les pays où les collectivités locales sont en place.

L'encadré 13 permet de l'illustrer dans le cadre des actions du PNNDP.

Encadré 16 - PNNDP et mobilisation des ressources locales

La mobilisation des ressources locales et de la fiscalité n'est pas un objectif en tant que tel traité par le PNNDP, mais les actions de renforcement des capacités menées par le projet concourent à ce que ces ressources augmentent et soient mieux gérées.

En particulier, le PNNDP 2 a participé financièrement au recrutement, pour chaque commune, de deux agents, un « agent communal financier » (ACF) et un « agent communal de développement » (ACD). Dès la deuxième année, les communes prennent en charge le salaire de leurs agents. Le projet a également assuré des formations à la gestion budgétaire et a fourni logiciel comptable à chaque commune.

L'évaluation externe conduite en 2014 rapporte que les élus et personnels communaux interrogés dans les enquêtes ont presque unanimement fait état d'une amélioration des recettes fiscales grâce à l'ACF, sans toutefois fournir d'indications chiffrées vérifiables. Son rôle semble avoir été déterminant dans la collecte des impôts et taxes auprès des opérateurs économiques et dans une meilleure gestion financière. L'étude d'impact réalisée par l'INS (2013) indique ainsi que 40% des communes enquêtées ont vu leurs revenus fiscaux augmenter de 49% depuis le début du projet. L'ADC quant à lui a pu permettre d'améliorer le niveau d'exécution du budget des communes grâce à son appui-conseil pour l'élaboration d'un budget plus réaliste, à son implication dans le suivi régulier de l'exécution des activités et dans les activités de recherche de financement extérieur.

Par ailleurs, il semble que nombre de communes engagent de manière plus résolue une réflexion sur les moyens de générer des ressources propres. Il s'agit en premier lieu de taxes de marchés, dont la construction a été financée par le PNNDP. Il peut s'agir également d'activités marchandes directement gérées par la commune, notamment via l'ACD (pépinières, restaurants...). Même si, dans une perspective de développement économique du territoire, on peut s'interroger sur l'opportunité d'une gestion communale d'activités de type entrepreneurial, le fait est que ces communes, avec l'appui du PNNDP, deviennent plus actives pour améliorer leurs moyens d'action et leur autonomie.

Le PACV suit régulièrement des indicateurs quant à l'évolution des ressources des collectivités locales. Elles sont en progression mais il n'est pas possible de juger si ces évolutions sont directement imputables aux actions d'accompagnement du projet.

Par ailleurs, il est fortement espéré par les communes que les investissements en matière d'équipements à vocation marchande leur permettent d'augmenter leurs ressources via les taxes et impôts afférents. Les données sur ce point n'ont pas pu être collectées, le recul n'est pas suffisant pour ce faire. En complément, il n'a pas été possible de consulter les budgets des collectivités pendant les missions de terrain et les projets n'ont pas été à même de donner des éléments.

Les systèmes d'information foncière et le registre des contribuables, notamment à Madagascar, est également porteur d'espoir sur l'augmentation des ressources fiscales des collectivités, du moins en théorie aujourd'hui. A Madagascar, des élus des communes péri-urbaines d'Antananarivo rencontrés affirment que les ressources fiscales liées au foncier pourraient représenter plus du tiers de leurs ressources propres. Ils affirment également que la mise en place des

⁴⁴ Il a été signalé lors de la réunion de débriefing au retour des missions de terrain en mai 2017 que très peu de données avaient pu être collectées sur cette question.

guichets fonciers les a augmentées considérablement. Ils n'ont pu donner l'illustration de ces deux affirmations⁴⁵.

Concernant la mobilisation des ressources extra-fiscale, celle-ci se concrétise surtout via les fonds de développement local ou les fonds nationaux. Dans ce dernier cas, la contribution des projets aux fonds nationaux représente la dotation de l'Etat aux investissements des collectivités.

Aucun des projets du panel n'accompagnent les services centraux sur les questions de finances locales notamment de décentralisation financière (transfert des ressources de l'Etat aux collectivités au regard des transferts des compétences). Pour rappel, l'accompagnement des réformes liées à la fiscalité, aux finances publiques tant nationales que locales, entrant dans le champ de la Gouvernance, étaient, au sein de l'aide française, du domaine exclusif du Ministère des Affaires étrangères jusqu'en 2016.

Les Etats du Burkina Faso ou du Cameroun, en plus des dotations au fonctionnement, des collectivités, versent annuellement les fonds correspondants à tout ou partie du transfert de compétences. Cela n'est pas le cas pour le Niger et le Mali par exemple. Le Niger, depuis l'érection des collectivités locales en 2004 n'a versé les dotations prévues aux lois de finances qu'une seule fois à notre connaissance. Le Mali apporte une dotation de fonctionnement régulièrement mais ne parvient pas encore à mettre en place un transfert des ressources équivalent au transfert des compétences. Des débats sont en cours actuellement sur cette question dans le pays.

En Guinée, un mécanisme de financement centralisé des collectivités n'existe pas encore. Le défi du PACV en termes de pérennisation est d'identifier les modalités de financement pérenne des collectivités territoriales par le budget national.

Comme déjà dit précédemment, **les projets au Burkina Faso, notamment le PACOF et le PSAE, ont contribué à des réflexions nationales pour le financement des initiatives économiques dans un cadre communal, par l'expérimentation de guichets spécifiques au sein du Fonds permanent d'appui aux collectivités.**



Tous les projets en cours ou achevés d'appui au développement local sont satisfaisants du point de vue de l'effectivité en ce qui concerne : l'élaboration et l'appui à la mise en œuvre des outils de planification locale, la définition de procédures de gestion des fonds d'appui au développement local et la mise en œuvre d'investissements retenus aux plans de développement local. Six des huit projets achevés, **soit 75 % ont de très bonnes performances sur ce point**. Les investissements prioritaires dans les plans de développement local participatifs et devant faire l'objet de l'appui financier et technique du projet ont pu être mis en œuvre. Le PACDM et le PROADEL affichent à cet égard des performances plus mitigées. Au total ces 8 projets d'appui au développement local ont mis en place environ 6 500 investissements (sociocommunautaires, de GRN et économiques) dans un peu plus de 1 000 communes pour un montant financier mobilisé de 112 millions d'€. (toutes sources de financements confondues – AFD-Etat-Partenaires).

Pour ce qui est de la mise en œuvre de l'activité « renforcement des capacités » 100% d'entre eux sont satisfaisants. Cependant seuls 3 sur 6 (**soit 50%**) **démontrent un niveau satisfaisant**

⁴⁵ Il est prévu par les membres de l'étude d'investiguer plus précisément auprès de l'Observatoire du foncier à Madagascar sur cette question.

d'effectivité des appuis de renforcement des capacités prévus, les données pour les autres n'étant pas disponibles.

Les projets d'appui au développement économique, plus récents, présentent à l'heure actuelle une bonne effectivité pour ce qui est de l'activité d'élaboration d'outils d'appui à la planification territoriale incluant les activités économique ou de GRN. Certains outils sont « classiques » (pouvant cependant être innovants dans leur contexte spécifique) en continuité avec les outils mis au point par les projets de développement local, d'autres représentent de véritables innovations, notamment pour ce qui est de la gestion des ressources naturelles communes et du foncier. **Toutefois, 6 projets seulement ont pu mettre en œuvre, tel que prévu, les outils élaborés, soit 50%.**

La mise en place **de procédures de financement** adaptées au développement économique est **effective** pour la totalité de ce type de projets.

Il est pour l'instant trop tôt pour porter un jugement sur l'effectivité des projets concernant la mise en place d'investissements économiques, les projets (hormis le PACR) étant trop récents. Ce dernier présente à cet égard une effectivité moyenne.

60% des projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles ont pu développer et mettre en œuvre les activités de développement des outils de planification de la gestion des ressources naturelles et sont à cet égard satisfaisants. Leur effectivité en termes de mise en œuvre est actuellement bonne pour 1 d'entre eux (PHCF en cours). L'attention doit être portée sur le fait que ces projets pour 3 d'entre eux sont en phase de démarrage et qu'on se réfère pour l'analyse aux programmations de la première année. Cela ne préjuge donc pas des performances à venir.



Une synthèse sur l'efficacité globale des projets est peu pertinente, les performances étant variables selon les familles d'actions. On gardera également à l'esprit les niveaux d'avancement différents des interventions qui influent considérablement sur leurs performances au regard du critère d'efficacité.

La réponse aux besoins en termes d'accès aux services de base : Malgré la mise en place de nombreux investissements diversifiés, **il n'est pas démontré que les équipements mis en place améliorent systématiquement l'accès aux services qu'ils sont censés soutenir, peu de données étant disponibles sur le sujet (exceptés dans un projet).** Cependant, il ressort des entretiens que **malgré le respect des normes nationales d'implantation des équipements et l'engagement préalable des ministères sectoriels**, les services de l'Etat ont toujours des difficultés à mettre en place les personnels adéquats (notamment pour les équipements sanitaires ou scolaires).

Les investissements dans l'économie : **L'efficacité de l'ensemble des projets est plutôt moyennement satisfaisante.** Dans les projets terminés ou avancés significativement (PACR, PACOF, PNDP2), **les ressources pour les projets économique via les guichets spécifiques circonscrits au niveau communal permettent mal la mise en place des investissements les plus pertinents et efficaces au regard des résultats attendus en termes de développement économique.** De plus les études de faisabilité technico-économiques des ouvrages sont souvent de faible qualité ce qui nuit à leur performance une fois mis en place. Toutefois, l'attention est attirée

sur le fait que plus de 70 % des projets d'appui au développement économique sont encore trop récents pour qu'on en tire des conclusions définitives.

La gestion des ressources naturelles : Les projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles pour lesquels on a suffisamment de recul – deux projets sur cinq (40%)- **présentent une efficacité satisfaisante pour la mise en œuvre des investissements.** Pour les trois autres, il est encore trop tôt pour se prononcer. A noter que les effets sur l'environnement ou la qualité des ressources naturelles des investissements individuels dispersés restent décevants, constats déjà effectué dans les études antérieures (depuis la fin des années 1990). **L'efficacité des projets d'appui au développement économique incluant la en exécution) peut être qualifiée de moyenne. Le nombre d'ouvrages mis en place est encore limité et la pertinence quant au renforcement du développement économique reste à consolider. On remarque que le lien entre appui à la sécurisation du foncier rural et mise en place d'actions visant la gestion des ressources naturelles, ne semble pas encore s'enclencher.** Mais les expériences analysées ne permettent pas d'avoir un recul suffisant pour en tirer des conclusions affirmées. Là encore la question du niveau territorial des outils de financement et de leurs instances de décision ne semble pas favoriser de telles actions, **même si ces dernières ont été jugées d'un intérêt majeur par les communautés et ont été mises au premier plan dans les outils reflétant la planification territoriale** (cas des POAS au Sénégal notamment).

Le renforcement des capacités : Il peut être considéré que 6 des 8 (75%) projets d'appui au développement local terminés présentent une efficacité certaine dans ce domaine. Le PROADEL est le moins satisfaisant. En ce qui concerne le PACDM, s'il apparaît que le renforcement en personnel du Conseil régional de Sikasso a été particulièrement efficace en termes d'amélioration des capacités de maîtrise d'ouvrage de la Collectivité, on dispose de moins d'informations utilisables pour les acteurs des autres niveaux de collectivités (Cercle et communes).

L'amélioration des ressources financières des collectivités : Bien que rarement indiquée comme objectif ou résultat attendu des projets du panel, un effort systématique est fait dans ce sens par les projets d'appui au développement local et d'appui au développement économique. Les activités menées concernent soit la formation ou l'appui-conseil pour l'amélioration de la mobilisation des ressources propres, les réflexions autour de l'application de taxes ou de redevances en lien avec l'utilisation par les acteurs économiques d'équipements à vocation marchande ou de services communaux (notamment foncier). **Cependant il n'a pas été possible de collecter des données permettant d'évaluer l'efficacité de ces actions** sur les ressources des collectivités. Pour ce qui est des capacités financières d'investissement, les projets se concentrent sur la mise à disposition de fonds de développement local et économique – **à noter que pour les projets achevés, les ressources des fonds d'appui au développement mis en place ont été consommés à 100%** -et participent à l'accompagnement des dispositifs nationaux de financement des collectivités locales notamment pour leur adaptation aux contextes spécifiques des collectivités accompagnées ou pour innover dans le sens de l'appui au développement économique. Il est à noter qu'aucun des projets du panel n'est intervenu au niveau central en appui à la décentralisation financière, ce sujet étant de la prérogative du MAEE.

5. Une efficacité globalement satisfaisante au regard des données disponibles

L'efficacité des projets est difficile à mesurer faute de référentiels détaillés disponibles. L'étude, comme signalé lors de la réunion de débriefing au retour de mission en mai 2017, a eu des difficultés à obtenir des données permettant de traiter en profondeur cette question, les systèmes de suivi-évaluation donnant peu d'informations chiffrées sur l'atteinte des résultats escomptés et se concentrant plutôt sur les activités et les réalisations.

Néanmoins, elle se risque à affirmer, comme l'avaient déjà fait les études antérieures sur les projets d'appui au développement local dès 2000 (étude Coquart sur les PADL au Mali, Burkina Faso et au Cameroun), que celle-ci **est globalement satisfaisante pour la majorité des interventions. Les projets, avec des coûts de gestion raisonnables** (15% en moyenne) d'après les données disponibles (10% du montant total pour le plus bas (PNDP1) à 33% pour le plus élevé (PACV 2)), parviennent à mettre en œuvre des investissements planifiés par les collectivités en concertation avec les autres acteurs locaux, réaliser des actions de renforcement des capacités, produire et tester des procédures et des outils innovants...

Même si des retards ont été constatés, le temps imparti est correctement utilisé par la majorité d'entre eux. Les retards de mise en œuvre sont plutôt imputables à l'ambition des objectifs définis à la conception (comme indiqué au point 3.5), aux aléas divers du contexte peu maîtrisable (naturels, politiques, institutionnels) qu'à un mauvais parti tiré du temps alloué.

Les investissements mis en place ont des coûts comparables à ceux accompagnés par d'autres programmes, notamment les projets sectoriels et peuvent parfois même afficher des coûts inférieurs (cas du PACOF, du PACR et d'ADDEL).

Il existe pourtant des bémols à l'efficacité :

- Les **investissements sont souvent de mauvaise qualité.** Cette appréciation était déjà faite pour les projets d'appui au développement local des années 2000 et elle doit malheureusement être réitérée. Les évaluations à mi-parcours et finales des projets PACOF, VAINCRE, ADDEL le signalent. Le manque de compétences des entreprises locales est un facteur explicatif de ce constat. Cependant, on remarquera que les projets sectoriels faisant appel à des entreprises de niveau national ne semblent pas obtenir des résultats meilleurs avec parfois des budgets plus élevés et sans effet d'entraînement sur la dynamique des entreprises locales. La question de la capacité de suivi des travaux par les maîtres d'ouvrage et la question de la corruption dans le domaine des infrastructures (constat issu du recul historique des projets au Mali et au Burkina) sont deux autres facteurs explicatifs de cette situation.
- Le **cycle des projets est long et parfois chaotique.** Il y a en effet un décalage dans le temps très important entre les faisabilités de projet et leur mise en œuvre. Les capacités des maîtrises d'ouvrage nationales restent faibles pour mener à bien toutes les étapes préparatoires à la mise en œuvre des projets : actes de rétrocession des fonds, signature des conventions, lancement et traitement des appels d'offres pour le recrutement des maîtres d'œuvre. Par ailleurs, les aléas politiques peuvent encore compliquer les choses (Burkina, Mali, Niger, RCA etc.). Ainsi, outre les coûts importants d'intermédiation que représentent pour les Agences ces difficultés, elles entraînent parfois un décalage significatif entre le contexte, notamment politique, qui prévalait au

moment de la faisabilité et celui au moment du démarrage du projet qui peut jouer de manière négative sur la pertinence des actions envisagées. Il n'est pas rare que des appuis et des études complémentaires soient nécessaires pour reformuler certains éléments du projet à son démarrage. Cette situation est souvent compliquée par le rythme de l'AFD qui connaît ses propres impératifs de procédures internes amenant parfois à des prises de décision alors que l'ensemble des éléments techniques et institutionnels ne sont pas arrêtés et qu'il faut revoir par la suite.

Encadré 17 - Durée de préparation des projets - Exemples

PACOF Burkina Faso : Le projet a été élaboré avant la finalisation de l'étude de faisabilité (le projet est passé en CFI le 20 octobre 2011 pour une étude préalable initiée le 5 septembre 2011 pour une remise le 20 octobre 2011). L'exécution a démarré en avril 2014.

PADAC Bénin : L'étude de faisabilité a été réalisée en décembre 2013, la convention de financement a été signée le 16 février 2015, le contrat du coordinateur en avril 2016.

PGBV Niger : La faisabilité a été produite en octobre 2008, le projet a démarré en octobre 2011

PADER Mali : La faisabilité a été réalisée en urgence en août 2014 ; l'appel d'offre pour le recrutement de l'opérateur a été lancé en septembre 2017 puis annulé.

Lorsque les éléments sont disponibles (notamment nombre de communes concernées par le projet), il est possible d'établir des ratios susceptibles d'éclairer, si ce n'est l'efficacité au sens strict, la part des coûts immatériels dans les dépenses des projets accompagnant la mise en place d'investissements concrets. .

Un premier ratio consiste à identifier, pour les projets achevés, ce qu'a coûté annuellement le projet en termes d'accompagnement par commune. Ce coût prend en considération « le fonctionnement du projet, l'appui conseil, le renforcement des capacités, l'élaboration des outils,... mais exclut l'investissement. Dans l'absolu, cette donnée doit être maniée avec précaution car évidemment, cet accompagnement varie selon les contextes, la nature du projet et les objectifs assignés à celui-ci. L'amplitude de ce ratio est importante : 1 753 € pour le PACDM, à 222 545 € pour le PROADEL. Il est remarquable que ces deux projets, aux extrêmes en termes de montant consacré à l'immatériel, ont eu les résultats les plus mitigés de l'échantillon, particulièrement en termes de qualité et de durabilité des investissements mis en place, dans les deux cas très nombreux. (il est à rappeler cependant que le soutien de l'AFD au PROADEL ne traitait pas des questions de mise en œuvre des investissements mais du renforcement des capacités des acteurs locaux et de la planification, les autres aspects échappant au contrôle de la maîtrise d'œuvre du projet sur financement AFD). En dehors de ces deux projets spécifiques, la moyenne du coût de l'immatériel pour les 6 autres est d'environ 30 000 euros par commune et par an. On remarquera cependant que les PNDP représentent les montants les plus élevés à savoir plus de 60 000 euros

Un autre élément qui peut donner des éléments de comparaison intéressants consiste en la part de l'immatériel dans le budget total des projets. Elle est en moyenne de 59%. La synthèse des évaluations en 2000 des projets de développement local au Cameroun, au Burkina Faso et au Mali annonçait, en semblant le regretter, qu'étant donné la durée limitée des projets, on ne pouvait espérer des coûts immatériels inférieurs à 30% de leur coût total. Les projets de l'échantillon sont bien au-dessus de ce ratio espéré. Le pourcentage le plus faible est présenté par le PACDM (40%), le plus élevé par le PACR et le PNDP 1 (70%). On notera que la particularité du PACR est la conception d'un outil de gestion du foncier rural qui nécessite des montants conséquent tant en ingénierie qu'en renforcement des capacités des acteurs. Les projets d'appui au développement local et d'appui au développement économique en cours ont des ratios programmés comparables. Ceux présentant des prévisions de

coûts immatériels aux alentours de 20% sont les projets ambitionnant de mettre en œuvre des investissements structurants qui nécessitent des moyens d'investissement très élevés consacrés à un seul ouvrage. Une autre exception est la troisième phase du PACV qui selon les premiers calculs devrait avoir un ratio aux environs de 30 % après plus de 8 années d'intervention dans les mêmes communes. L'exercice est moins pertinent pour les projets d'appui à la gestion des ressources naturelles pour lesquels les investissements prévus sont relativement faibles, exceptés pour le PGBV au Niger dont le ratio programmé au démarrage est proche de la moyenne à savoir 53%.

Tableau 14 – Part des coûts d'accompagnement dans les coûts totaux des projets achevés de l'échantillon

Pays	Projet	Budget total (€)	Montant investissements (€)	Ratio accompagnement / commune (annuel) en euro	Part « immatériel » / budget total
Sénégal	Programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal pour favoriser l'investissement et le partenariat public/privé - PACR	7 000 000	2 079 000	16 738	70%
Sénégal	Projet d'appui à la décentralisation et au développement local - ADDEL	6 200 000	2 284 000	11 188	62%
Mali	Programme d'appui à la consolidation de la décentralisation au Mali - PACDM	5 812 000	3 500 000	1 753	40%
Cameroun	Programme National de développement participatif - PNDP1	75 500 000	23 352 000	69 863	70%
Cameroun	Programme National de développement participatif seconde phase - PNDP2	116 600 000	51 600 000	61 320	66%
Guinée	Programme d'appui aux communautés villageoises seconde phase - PACV 2	28 200 000	14 250 000	15 296	50%
Mauritanie	Programme d'appui au développement local et à la décentralisation dans les régions de l'Assaba, du Guidimakha - VAINCRE 2	4 892 450	2 794 521	6 993	42,88%
Tchad	Projet d'appui au développement local - PROADEL	37 250 000	11 879 895	222 545	68,11%

6. Effets, impacts, durabilité

Le choix a été fait de traiter de la durabilité et des impacts de manière conjointe, la différenciation de l'analyse des deux critères n'apparaissant pas pertinente.

A noter qu'au sens où semble l'entendre l'Equipe EVA, l'analyse de l'impact concerne l'atteinte des objectifs globaux (ou finalité) des projets. Il s'avère que comme le montre les chapitres I.3.3, et I 3.3.4 ; finalités et objectifs spécifiques ne sont pas standardisés. Ce qui est objectif global dans un projet peut-être un objectif spécifique dans un autre (dans deux type différents mais aussi à l'intérieur du même type de projets). De ce fait, l'analyse des impacts (atteinte des objectifs globaux) et des effets (atteinte de (ou des) l'objectif spécifique) ne se distingue pas aisément.

Les éléments d'analyse sont tirés à la fois de la collecte de données et d'informations sur chacun des projets du panel réalisée durant la présente étude mais aussi de celles fournies par le recul historique des expériences burkinabé et maliennes notamment.

Pour rappel également, l'échantillon pour l'analyse détaillée de ces critères concerne principalement les projets achevés.

Enfin, afin de permettre une meilleure compréhension des analyses qui sont présentées dans ce chapitre, est donnée en introduction une analyse critique des systèmes de suivi-évaluation des projets du panel.

6.1. Le suivi évaluation des projets et l'appréciation des impacts

De manière générale, les indicateurs sont élaborés « ex nihilo », mais sont rarement assortis de données de référence qui permettent un suivi dans le temps. Ceci sauf pour les projets d'envergure nationale et qui s'inscrivent dans une longue durée et tentent des collaborations avec des institutions nationales de statistiques. Le PACV2 a lancé sa première enquête de référence en 2009, puis une seconde en 2015 pour aider à l'évaluation des effets induits du programme sur les communes rurales couvertes. Les principaux indicateurs mesurés sont ceux liés : aux capacités à planifier les activités et résoudre les problèmes, aux relations avec les autres structures administratives de la préfecture, aux interactions avec la population, à l'inclusion sociale des groupes vulnérables. Pour ce type d'enquête, une convention a été signée entre le PACV2 et l'institut national de la statistique. Finalement ces enquêtes s'avèrent éclairantes mais prennent peu de hauteur et de distance par rapport aux effets attendus du PACV. Ils n'alimentent que peu la contribution à l'objectif global.

Les indicateurs d'activités (ou de réalisations) permettent de suivre l'état d'avancement des actions prévues (en vue de produire des réalisations spécifiques). Force est de constater que les dispositifs de suivi-évaluation mis en place se concentrent essentiellement sur ces indicateurs d'activités (au détriment des indicateurs de résultats). Les indicateurs d'appui organisationnel et de renforcement des compétences sont les plus fréquents (nombre de formations, nombre d'appuis, ...). Ces mêmes indicateurs se retrouvent à la fois dans les cadres logiques et dans les dispositifs de suivi élaborés. De manière générale ces indicateurs sont suivis. Ils le sont d'autant plus dans les projets de long terme qui investissent véritablement cette dimension et se dotent de ressources humaines et technologiques pour le faire. Le besoin est encore plus prégnant quand il concerne une zone géographique élargie et que la cellule de pilotage est éloignée. Dans le cas du PACV Guinée par exemple, un responsable national du Suivi-évaluation pilote le dispositif (tant dans le contenu et les indicateurs) que dans le

mode de recueil de l'information. Au fil du temps, le dispositif s'est amélioré et en 2016, le suivi-évaluation concerne l'implémentation de la base de données du projet et le renforcement des capacités techniques des acteurs de terrain chargés d'animer le système de S-E aux échelons régionaux et préfectoraux. Pour autant un certain nombre de difficultés sont toujours rencontrées : classeurs de suivi-évaluation dans les communes qui ne sont pas à jour (quand ils ne sont pas tout simplement égarés), de la même manière les services techniques déconcentrés rencontrent des difficultés à archiver les documents techniques (Rapports de diagnostic, PDL, PAI, PV de passation des marchés) ; circuit de transmission des fiches de données non respecté ; manque de personnel administratif dans certaines communes. Mais les efforts faits en matière de suivi évaluation ont également permis d'améliorer la collaboration entre autorités communales et les citoyens sur la base de données tangibles.

De la même manière, le PNDP Cameroun a amélioré chemin faisant son dispositif de suivi, avec notamment un travail sur la rationalisation des indicateurs de suivi (22 pour le PNDP 2 au lieu de 76 pour le PNDP 1). La plupart des indicateurs de résultats intermédiaires présentent des problèmes dans la formulation (flous donc non mesurables, ou demandant des enquêtes lourdes qui ne sont pas nécessairement prévues dans le budget) dont l'opérationnalité mériterait donc d'être amélioré. La base de données de la Phase II comporte, contrairement à celle de la Phase I, une soixantaine de champs qui permettraient – s'ils étaient systématiquement renseignés – un très bon niveau de détail sur le processus de réalisation, en particulier sur la composition des coûts, les écarts entre prévisions et réalisations, ainsi que sur les dates des différentes étapes, depuis l'étude de faisabilité jusqu'à la réception définitive. De nouveaux champs permettant une décomposition plus fine des différentes caractéristiques des micro-projets, ainsi que la prise en compte des données sur la démographie des communes et, annuellement, sur l'utilisation effective des équipements réalisés, permettraient d'améliorer la production d'information, dotant ainsi le PNDP d'un instrument de pilotage transparent et accessible, au niveau central comme aux niveaux régionaux.

La mise en place de ces améliorations des systèmes de suivi des investissements au niveau local paraît indispensable non seulement pour donner à l'AFD une information plus détaillée et plus immédiate sur les caractéristiques des micro-projets financés, mais également dans la perspective de la pérennisation des projets, qui peuvent alors devenir, tout en restant en réaction à une demande locale, des instruments concrets au service des politiques d'aménagement du territoire des pays concernés.

Outre les banques de données sur les réalisations et les activités mises en œuvre, le S&E comprend un ensemble d'études et enquêtes, qui permettent une évaluation régulière des actions du projet (exemple du PNDP 2 : 2012 Etude sur la situation de référence du PNDP 2, 2012 Réalisation du contrôle citoyen (Scorecard) dans 10 communes, 2013 Etude d'évaluation d'impact PNDP 2 avec l'INS, 2013 Etude de l'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires par rapport aux différents services offerts par le Programme, 2013 Audit technico-financier de l'utilisation des allocations par les communes, 2013 Etude sur l'évaluation des comités de gestion, 2013 Evaluation environnementale du PNDP I, 2013 Etude de faisabilité pour la mise en œuvre d'une composante REDD+ dans le cadre du PNDP).

De manière générale, les rapports de suivi des projets sont des documents descriptifs de l'état d'avancement des composantes du projet, mais ils sont peu analytiques. Ils ne mesurent pas les résultats atteints (changements des comportements) et ne cherchent pas réellement à expliquer les écarts qu'il peut y avoir dans les décalages entre le prévisionnel et le réalisé. Ils se contentent d'être au service d'un pilotage opérationnel mais ne s'inscrivent pas du tout dans une optique de pilotage stratégique. D'ailleurs, il est fréquent de remarquer

un décalage entre le cadre logique du projet (et donc sa stratégie d'action), et les rapports de suivi (plus d'ordre opérationnel) qui rend difficilement lisible l'articulation entre indicateurs prévus et ceux réellement suivis.

6.2. Eléments d'analyse

On notera que dans la structuration du chapitre suivant, il n'a pas été systématiquement respecté la structuration de la grille d'analyse fournie dans la note de cadrage pour faire état des éléments d'appréciation sur l'impact des projets. Ils ont été réorganisés pour tenir compte des réflexions partagées au sein de l'équipe et avec ses différents interlocuteurs au fil de l'étude.

6.2.1. La maîtrise du développement local

En ce qui concerne les retombées des projets relatives à une potentielle meilleure maîtrise des processus de développement local, il est vraisemblablement nécessaire de distinguer les projets qui s'inscrivent dans un temps long et ceux de plus courte durée. En effet, au regard des constats du chapitre 6.1, il est apparu compliqué de différencier les impacts des différentes phases des projets longue durée (PNDP, PACV, Vaincre...). D'autant que généralement, ils sont construits selon une logique expérimentation-initiation en phase 1, extension en phase 2 et consolidation-pérennisation en phase 3. A l'issue de la première phase, certes les instruments sont mis en place, le renforcement des capacités est initié et cela permet déjà des progrès. Pour autant sans phases suivantes, les acquis n'auraient probablement pas perdurés.

a. Un renforcement patent des capacités de maîtrise d'ouvrage

Dans les cas où les communes n'avaient aucun moyen d'action auparavant, et surtout ne bénéficiaient d'aucun dispositif d'accompagnement, les actions proposées offrent la possibilité d'enclencher une dynamique de meilleure maîtrise du développement local à travers :

- Le renforcement des capacités des communes dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage, des procédures de gestion administrative et financière (passation et suivi des marchés) ;
- Des outils d'appui à la planification locale, qui même s'ils présentent des faiblesses, ont un rôle déterminant dans l'identification concertée, des choix transparents et débattus dans les priorités d'investissements.
- Des fonds d'appui à l'investissement, donnant la possibilité à ces jeunes institutions communales d'expérimenter leur rôle au travers de cas concrets. Même si cette question n'est pas clairement affichée dans les résultats ou objectifs des projets, étant donné les contextes de décentralisation pour certaines encore naissantes des différents pays, elle est de fait sous-jacente.
- Dans certains cas, la mise à disposition d'agents communaux (PNDP, PACV).

De manière transversale, il semble que **les projets aient un impact remarquable sur les capacités des élus et des personnels communaux à jouer leur rôle de maître d'ouvrage des investissements communaux**. Un des acquis majeurs consiste en la maîtrise des procédures d'appels d'offre et de passation des marchés, qui sont d'ailleurs utilisées pour les projets initiateurs mais également d'autres. En Mauritanie par exemple, les procédures élaborées pour le Fonds Vaincre sont utilisées pour les fonds FRD ; en Guinée les modalités élaborées pour le fonds du programme

PACV sont réutilisées par les communes dans le cadre d'autres projets (PGCT – PGCMB, ...). L'utilisation correcte de ces procédures en dehors des contrôles réalisés par les coordinations montre bien qu'il s'agit là d'un impact notable qui a de fortes chances de perdurer au-delà des dits projets, si la réglementation nationale va également dans ce sens.

Toutefois le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales est principalement administrative et technique et peu politique au sens d'une vision prospective du développement des territoires.

Enfin, le recul historique montre que ces effets risquent dans le temps de se heurter à la faiblesse des ressources humaines des collectivités. La pérennisation de l'appui aux communes est centrale pour permettre à celles-ci de continuer à assurer leur fonction de maître d'ouvrage local.

On constate que certains acquis sont fragiles et les outils mis en place peuvent être rapidement abandonnés. Le cas d'ADDEL est remarquable de ce point de vue. Les PDL semblent avoir cessé d'être des références dès la fin du projet et l'élaboration des PAI n'a pas été poursuivie. Il semble que ces outils aient été surtout considérés comme prescriptifs pour obtenir ses financements.

b. Mais une planification qui peine à construire une vision stratégique

Les investissements dans les ouvrages socioéconomiques sont tous issus d'un exercice de planification participative, que ce soit les plans de développement locaux (PDL) ou les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) ou équivalents. Ces derniers ne sont pas à proprement parler des outils de planification – mais des outils de délimitation et de concertation sur les règles de gestion de l'espace. Toutefois on constate que dans les projets où ils ont été mis en place, ils ont fait office de plan de développement, débouchant directement sur des Plans annuels d'investissement (PAI).

Si les PDL permettent bien aux jeunes collectivités de faire leur apprentissage et aux habitants de rentrer en concertation avec elles, l'évaluation des projets montre que les outils de diagnostic et de planification souffrent d'une qualité conceptuelle insuffisante par rapport à l'envergure des enjeux de développement des territoires. Les plans qui en résultent relèvent plus du catalogue de problèmes et de solutions que d'une vision stratégique du développement. Cela se traduit trop fréquemment par des propositions centrées sur des approches technicistes peu pertinentes, et cloisonnées par secteur, des budgets irréalisables et une fréquente confusion entre le court et le long terme. Enfin, la question de l'articulation des échelles entre le local, le régional et le national ou sous régional est peu prise en compte, alors qu'essentielle en terme d'analyse de filières⁴⁶ notamment et donc de priorité des investissements économiques dans le secteur rural.

La logique de fonds de développement local a ainsi tendance à privilégier l'action (le micro-projet d'équipement) sur le sens, la vision et les choix politiques. Or, à part dans les cas où des organisations de base, des villages ou des communes ont déjà une vision claire de ce qu'ils attendent de leur avenir, mettre en place un fonds va mobiliser les énergies sur la présentation des projets, rendant difficile une réflexion commune autour de la définition d'une vision du développement du territoire, avec ses opportunités et ses contraintes propres. La logique de fonctionnement d'un fonds d'investissement

⁴⁶ Les filières de transformation et de commercialisation ne se limitent pas au territoire de la commune où se situe l'intervention du projet, et les marchés de consommation peuvent se situer au niveau national voire sous régional ou international.

n'est pas synonyme de stratégie de développement économique local, mais plus d'une logique de guichet finançant des actions qui peuvent être sans liens entre elles. Les projets sont ainsi confrontés à deux défis pouvant apparaître comme contradictoire : répondre à des enjeux de long terme qui nécessitent un temps important de concertation et de maturation pour définir un projet de territoire et actionner un outil financier d'investissement en un temps limité. .

Les fonds de développement ou d'investissement, mécanismes de financement reposant sur l'initiative locale, sont ainsi plus adaptés aux actions les plus simples ou répondant à des normes sectorielles qui sont d'ailleurs le plus souvent appliquées dans les PDL sans autre forme d'adaptation au contexte local (école, dispensaire, puits...) mais qui permettent un dialogue local et une transparence dans les décisions. Ils sont extrêmement utiles au soutien des priorités exprimées, à l'implication dans la vie locale des groupes vulnérables (si la méthode de planification/concertation/décision y est attentive), à la légitimation des collectivités locales comme pourvoyeuse de services de proximité. Le développement économique quant à lui ne se résume pas à une somme de micro-projets mais demande à s'inscrire dans une vision prospective du territoire. L'outil PDL peine à faire émerger cette vision transversale et prospective. On peut cependant concevoir, étant donné les besoins sociaux urgents des populations, que construire cette vision puisse constituer une étape ultérieure qui nécessite que les besoins sociocommunautaires soient en grande partie couverts, que le rôle et les compétences des collectivités soient reconnus et qu'une certaine confiance ait pu s'établir. Elle nécessite également une ingénierie technique (ou ingénierie territoriale) conséquente, que les générations successives de projets ont plutôt eu tendance à réduire par souci d'efficacité, au détriment de la qualité des résultats.

c. Des ouvrages qui satisfont les bénéficiaires mais dont la durabilité est souvent interrogée

D'après les entretiens menés auprès des bénéficiaires, la démarche de planification, incluant un dialogue avec les populations et une certaine transparence dans les choix, est l'aspect particulièrement satisfaisant de ces projets. De manière générale, les résultats des micro-projets financés par les fonds d'investissements locaux sont visibles, même si ils restent limités par le volume de fonds (en définitive assez faible par rapport aux besoins) et la mise en place pas toujours concomitante des personnels et matériels adéquats. Du fait de la situation de départ généralement très déficitaire et du croît démographique, il est clair qu'ils ne permettront pas à eux seuls de couvrir les besoins. Ceci d'autant plus que la pérennisation des ouvrages est souvent un des points de faiblesse du volet investissement. A titre d'exemple, une étude commanditée par le PNDP 2 en 2013, portant sur un échantillon de 119 ouvrages achevés avant 2010, mentionne que 30% des ouvrages réalisés seraient hors service après quelques années : développement économique : 60% ; hydraulique : 49%, santé : 20%. L'évaluation de Vaincre 2 indique que « la durabilité des investissements dans les activités économiques (agriculture, élevage, équipements marchands et GRN) semble particulièrement faible et que la fonctionnalité des infrastructures hydraulique est basse ».⁴⁷ Ainsi, soit la question de la pérennisation n'a pas été correctement prise en compte, soit elle est abordée très tardivement au cours du projet.

⁴⁷ Les projets PNDP, PACV ont établi des taux de fonctionnalités des investissements qui sont cependant plutôt élevés, ces taux sont en moyenne de 80% (sans qu'il y ait toutefois d'indication systématique du délai entre la mesure et la mise en place de l'équipement).

Les investissements sont souvent jugés de qualité faible. En premier lieu, il faut peut-être souligner les cas où la conception des ouvrages est insuffisante (conception technique, faibles prise en compte des attentes des bénéficiaires, estimations ou localisations erronées, budgets insuffisants, etc.) ou bien leur réalisation est défailante (mauvaise qualité due aux faibles capacités des entreprises, contrôles indulgents, etc.). Ils soulèvent la question du soutien technique aux entreprises de travaux, trop peu souvent abordée par les projets (on citera à cet égard le projet VAINCRE 2 bis qui a développé des efforts dans ce sens), mais pourtant essentielle, ainsi que la question du renforcement des capacités des collectivités territoriales à réaliser un suivi des travaux exigeant et continu jusqu'à la réception de ceux-ci. Faiblesse récurrente des projets d'appui au développement local signalée dès la fin des années 1990 par les évaluations de projets, la gestion des investissements est aussi une des causes de leur faible durabilité. Il apparaît que contrairement à ce qui était espéré, les collectivités, les communes, s'avèrent déficiente dans ces tâches de gestion tant par manque de ressources humaines et financières que de capacités techniques. Les services déconcentrés, eux même déficitaires en ressources et en moyens n'apportent pas d'appuis. Les comités de gestion⁴⁸ constitués d'usagers montrent également des capacités limitées notamment en termes de transparence de la gestion financière. Peu soutenus et contrôlés par les collectivités ils abandonnent très souvent la partie⁴⁹.

Encadré – Evaluation VAINCRE 2 concernant les impacts sur les conditions de vie des populations et la durabilité des investissements

Les impacts des projets financés par le Fonds d'investissement communal du programme Vaincre sont réels, mais limités par le volume de fonds – faible au regard des besoins - et par les contraintes liées à la conception des projets, à la qualité de leur réalisation ou au manque de suivi post-réalisation.

Les projets mal conçus n'apportent pas de véritable solution aux problèmes posés et n'ont donc qu'un impact limité sur les conditions de vie des populations. Des améliorations ont été apportées sur ce point à partir de la deuxième phase du Programme, en particulier en renonçant à certaines solutions techniques peu chères mais non-durables.

Mais deux types de situations persistent :

- de projets mal adaptés aux demandes, faute d'un dialogue suffisant avec les bénéficiaires et autres parties-prenantes ;
- de projets qui se limitent à des infrastructures, sans prendre en compte les besoins en équipements et sans prévoir d'accompagnement technique.

La faible qualité de certaines réalisations pouvait logiquement être attendue au démarrage du programme, vu l'absence d'expérience à la fois des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre. Toutefois, il s'agit là aussi d'un aspect qui a évolué au cours du Programme grâce à une amélioration des capacités des entreprises et un meilleur contrôle de leur travail.

Enfin, la question de l'accompagnement à la mise en valeur et du suivi post-réalisation reste un point faible du programme, notamment pour les projets de développement économique, malgré les améliorations apportées à la mise en place des comités de gestion. Mal accompagnés, mal gérés, de nombreux projets présentent de faibles effets et une durabilité limitée.

Les projets les plus anciens prévoient que la gestion et l'entretien des ouvrages communautaires (qu'ils soient sociaux ou économiques) soient pris en charge par des comités de gestion ad hoc, par délégation de gestion de la commune. Les fonds des comités de gestion sont censés être abondés par les usagers (cas le plus fréquent), mais il est possible que la commune contribue financièrement à l'entretien des ouvrages (PACV par exemple, certaines communes du PNDP en fonction de la volonté de leur exécutif ou des moyens disponibles). Or on constate dans la plupart des cas que :

⁴⁸ La mise en place de Comités de gestion est prévue dans la majorité des pays par les politiques sectorielles, notamment concernant l'hydraulique, la santé ou l'éducation primaire.

⁴⁹ Les études des anthropologues, notamment au Niger, montrent assez bien les difficultés rencontrés par ces comités, les jeux de pouvoir qui s'y expriment et les modalités diverses d'arrangement et de contournement des normes.

- Les comités de gestion sont en place mais ne sont pas formés ni accompagnés, et leurs responsabilités pas clarifiées (PNDP, VAINCRE, ADDEL). Dans certains cas, ils sont de surcroît mis en place très tardivement par rapport à la durée du projet (ADDEL), voire considérés pour une hypothétique deuxième phase (PROADEL). Le projet PACR au Sénégal avait bien prévu un accompagnement des comités de gestion par le CGER mais celui-ci a opérationnalisé son dispositif d'appui en seconde partie de projet, puis n'a plus eu les moyens de le poursuivre à la clôture du projet.
- Les modalités de gestion et d'entretien sont rarement prévues au stade de la conception des micro-projets pour en vérifier la faisabilité ; elles ne sont pas toujours négociées au moment de la mise en place des comités mais plutôt fixées de manière descendante, selon un format standard (PNDP). Le projet ADDEL avait a contrario institué les modalités de gestion et d'entretien comme un critère de sélection en amont des ouvrages. Mais c'est leur opérationnalisation qui a posé problème, les comités de gestion étant mis en place très tardivement, et étant restés non fonctionnels faute de mandat clair et d'outils adéquats.
- Les communes peuvent être responsabilisées par le projet pour la formation et le suivi des comités de gestion (PNDP2) mais elles-mêmes n'ont pas toujours les ressources humaines pour ce faire, ni ne bénéficient d'un accompagnement technique adéquat de la part du projet.

En résumé, les mandats et les objectifs sont souvent peu clarifiés (notamment par rapport aux rôles respectifs de la commune et du comité), les modalités d'entretien mal définies et celles d'accès aux services rarement négociées. En conséquence, peu de comités de gestion sont fonctionnels et leurs budgets sont insuffisamment abondés par les usagers. Il en résulte que les ouvrages ne sont pas entretenus.

Le projet PACV 3 fait figure d'exception car les questions de fonctionnalité et d'entretien des infrastructures réalisées sont au centre des appuis de proximité que le projet apporte aux communes rurales. Sur le terrain, de nombreux efforts sont déployés par les communes pour rendre plus opérationnelles les infrastructures réalisées à travers des initiatives locales dont : l'allocation budgétaire, la mise en place de comités de gestion et d'entretien, le recrutement de personnel contractuel dédié. Ainsi, la situation de la fonctionnalité des infrastructures réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du PACV2 s'est progressivement améliorée, passant de 69% en 2011 à 99% au dernier trimestre de 2014 selon le rapport d'achèvement. Cependant, le budget des communes n'est pas encore suffisant pour soutenir les systèmes d'entretien des infrastructures et équipements publics. La subvention de l'Etat accordée à cet effet, depuis 2011 est de fait très faible et exécutée très partiellement.

Dans le cadre des projets plus récents (ASAMM, APEFAM, AIDE PODOR), la question de la pérennisation des ouvrages peut reposer sur un dispositif un peu différent. Dans la mesure où les ouvrages peuvent être privés, les organisations porteuses (OP diverses) en assurent plus clairement la gestion et la viabilité. Cependant, on observe que les équipements ont peu été pensés sur le plan économique avec un calcul de rentabilité préalable à leur exécution ; les revenus dégagés de l'activité ne permettent alors pas d'assurer le renouvellement de l'investissement ni de couvrir les coûts de production.

Ces organisations privées peuvent être accompagnées par l'opérateur du projet, par exemple pour élaborer des plans d'affaire (AIDE PODOR) ou non (VAINCRE). Dans ces derniers cas, sans accompagnement des organisations concernées, on peut difficilement présumer que les capacités de

gestion et de maintenance des investissements seront effectives. En revanche, la question des équipements à maîtrise d'ouvrage communale, voire communautaire reste entière. **Sans accompagnement des communes dans la mise en place d'un dispositif de gestion pérenne, on ne peut pas présupposer qu'elles disposeront d'une capacité de maintenance des investissements en partenariat avec ces acteurs économiques.**

6.2.2. La progression de la gouvernance locale

Les approches de développement à la base ont favorisé de manière générale le dialogue au niveau local avec les populations, cela est souligné dans la grande majorité des projets, mais la durabilité de ces modes de faire n'est pas assurée. Les innovations importantes apportées en matière de dialogue collectivité – populations et collectivités – services de l'Etat, participation citoyenne, cadre de concertation, outils de gestion partagés (foncier par exemple), appui aux comités regroupant différents parties prenantes sont indéniables. Mais sans financement extérieur, il est probable que ces modalités ne puissent être reproduites, même si elles sont plébiscitées par les acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des citoyens.

Pour les cas où des données sont disponibles, ADDEL, PACR et les données historiques au Burkina et au Mali, il apparaît que la majorité des instances mises en place par les projets ont disparu après la fin de leurs activités. Le cas des GIC au Sénégal est à mentionner. On pouvait espérer que l'apprentissage de la gestion des fonds en intercommunalité amènent les collectivités à gérer collectivement d'autres services et moyens (eau, RN par exemple). Cela n'a pas été le cas car il n'y avait apparemment pas de véritable volonté de collaboration entre les collectivités. Un des GIC a cependant cherché à continuer des activités mais, sans ressources ni appui, a fini par abandonner.

Les projets affichent tous plus ou moins une dimension « genre » non pas dans les objectifs mais plutôt au niveau des indicateurs de suivi-évaluation. Tel est le cas par exemple du PODOR – Sénégal, qui évoquait comme indicateur de suivi l'inclusion des femmes, des jeunes, des éleveurs et anciens captifs à la participation à la décision politique sur le développement économique du territoire. Pour autant, la dimension genre n'est jamais vraiment prise en compte de manière concrète : pas d'action spécifique⁵⁰ innovante, pas de diagnostic des enjeux culturels et sociaux en lien avec la dimension genre⁵¹ etc. Dans le cadre du PACV notamment, un effort particulier est fait pour que les femmes soient représentées dans les instances de décision et de gestion des micro-projets (1/4 des membres), mais elles restent souvent en retrait lors des discussions et des prises de décision⁵².

a. L'acquisition d'une légitimité par les collectivités

Les investissements dans les ouvrages socioéconomiques dans la mesure où ils sont réalisés « sous maîtrise d'ouvrage communale » permettent à la commune de gagner en légitimité vis-à-vis des populations, car ces ouvrages répondent à des besoins prioritaires et la mise en place de services publics comme la gestion du foncier, traitent de problématiques essentielles des territoires.

⁵⁰ Il existe bien des actions à l'intention des femmes mais celles-ci sont extrêmement classiques et connaissent toutes les limites déjà expérimentées pendant les 30 dernières années : moulins, jardins maraîchers...

⁵¹ Notamment les projets considèrent les « femmes » sans distinguer de catégories en fonction de leur âge, de leur statut marital ou économique par exemple, alors que ces différentes catégories sont porteuses d'intérêts ou contraintes très différents à prendre en compte dans les actions proposées. Quand il s'agit des hommes, les projets font pourtant bien la distinction entre différentes catégories socio-économiques.

⁵² Ce qui ne veut pas dire qu'elles n'exercent pas d'influence mais celle-ci est difficile à mesurer.

Les projets qui accompagnent les collectivités dans la subvention des initiatives des acteurs économiques contribuent à renforcer cette légitimité.

En revanche, les ministères sectoriels témoignent encore de réticence à « jouer le jeu de la décentralisation ». Certains projets sectoriels ne prennent pas nécessairement en compte la planification ou au minimum le recensement des besoins réalisés à l'échelon communal.

Encadré 18 - Pérennité des guichets fonciers à Madagascar

Il est remarquable que les guichets fonciers qui ont été mis en œuvre à Madagascar dans le cadre de projets antérieurs à ARSF co-financés par l'AFD, soient, au moins en zone périurbaine, pour la plupart toujours fonctionnels malgré un arrêt des accompagnements pendant plusieurs années. Plusieurs communes ont remplacé, sur ressources propres, les outils informatiques défectueux. La majorité des communes semble continuer à financer la présence des agents fonciers. La question est cependant l'actualisation du croisement entre les données des services des Domaines et celles des communes. Sans appuis extérieurs, les services des Domaines ont arrêtés l'enregistrement informatique des titres fonciers et ne font donc plus le croisement demandé. Cet état de fait risque de nuire à la fiabilité des informations foncières au niveau communal et donc à la crédibilité des communes sur la question. On voit ici que l'outil a été fortement approprié par les collectivités mais qu'il génère toujours une forte défiance de la part des services de l'Etat. Source – Mission Madagascar – mai 2017

b. L'émergence de « leaderships » à l'échelon local

Les maires rencontrés par les missions de terrain, et cela est confirmé par les évaluations disponibles ont acquis des moyens d'action, une visibilité et une légitimité qu'ils n'avaient pas nécessairement auparavant. Dans des contextes où l'Etat reste jaloux de ces prérogatives, il est encourageant de constater que le maire a gagné un statut lui permettant d'être reconnu par le préfet par exemple (cas en Guinée ou au Cameroun).

Dans la mesure où le questionnement de l'émergence de leaderships locaux n'a jamais fait l'objet de suivi particulier pour aucun des projets de l'échantillon, il n'est pas possible de l'argumenter par des données quantitatives. En revanche, les missions de terrain, et les différents entretiens avec des personnes ressources ont pu en effet mettre en exergue que les projets, dans la mesure où ils encourageaient des démarches participatives, voire inclusives, qu'ils ciblaient certaines catégories d'acteurs (OP, organisations de jeunes,...) ont pu permettre à certaines d'entre elles la plupart du temps non consultées de participer au débat à l'échelon local.

Depuis les premiers projets d'appui au développement local, on constate que le renforcement des capacités d'acteurs locaux par la formation est de mieux en mieux adapté à la mise en œuvre d'un fonds de développement et que les instances liées à la mise en place et au fonctionnement du fonds sont mieux impliquées (cf. Encadré 17).

Ces anciens projets⁵³, étant donné leur durée, ont contribué à former ou renforcer des acteurs locaux, dont certains ont un investissement très localisé (membre de la commission foncière villageoise, responsable du groupement villageois de producteur de coton...) mais dont d'autres sont ou ont été maires, responsables d'organisations de producteurs, ou fortement impliqués dans des organisations de la société civile (églises par exemple)...

⁵³ Pour rappel, il a été demandé à l'équipe d'évaluation au Burkina Faso de se concentrer sur l'historique des projets d'appui au développement local sur le temps longs qui ont été menés dans le pays avec le soutien de l'AFD depuis les années 1990. – Cf. note en annexe.

Encadré 19 - Effet des projets sur le renforcement des capacités locales – Ex du Burkina Faso

Comme en témoignent les personnes rencontrées au Burkina Faso durant la mission (qui confirment) les constats des évaluations plus anciennes des PADL et PDL O en 2006, « avant, quand tu dois parler en public, tu peux avoir la peur », « tu ne sais pas par où commencer ». L'expérience acquise, les formations et l'appui de l'équipe du PDRI HKM (ancien projet financé de 1993 à 2002 poursuivi par le PDL Ouest) « ça nous a permis de pouvoir prendre la parole », « ça a renforcé nos compétences pour mieux s'organiser ». Les projets ont ainsi renforcé les compétences administratives (montage de dossier, gestion...), institutionnelles (compréhension des dispositifs institutionnels, de la répartition des rôles et responsabilités entre les instances...), et de communication (orale en particulier) de nombreux acteurs locaux. Certains ont acquis des rôles très localisés (membre des commissions foncières), d'autres sont ou ont été maires ou adjoints.

Toutefois, l'expérience du Burkina mais aussi du Mali apportent un bémol : on constate que la vision « politique » (perception des contraintes, des opportunités et des marges de manœuvre permettant de concevoir et défendre des perspectives) des acteurs locaux, pour leur village, leur secteur d'activité et plus encore pour leur commune est souvent faible. L'apport des projets, pour important qu'il soit, semble n'avoir que rarement permis l'élaboration d'une vision stratégique notamment à cause d'un accompagnement par des équipes de projet et des prestataires de formation très « techniques » qui manquent eux-mêmes de vision des enjeux.

L'analyse des générations de projets au Burkina Faso amènent à dire que les acteurs locaux qui ont une réelle dimension politique sont soit ceux qui avaient déjà une vision avant de développer des relations avec le projet, soit des acteurs locaux qui ont fait leurs armes comme responsables (CVD, conseillers municipaux...) et ont su réutiliser ce qu'ils avaient acquis avec le projet pour construire une vision.

6.2.3. Le développement économique, une contribution qui doit s'affirmer

a. Des investissements qui structurent encore peu le développement économique local

Les projets de l'échantillon les plus récents prennent de plus en plus une dimension économique (et la dimension sociale tend à se réduire) au fil du temps.

Pour les projets de développement local, les fonds se sont simplement élargis à des micro-projets à caractère économique, tout en restant ouverts à une large gamme d'investissements (PNDP, PACV). Les communes peuvent être d'ailleurs fortement encouragées à inscrire un nombre minimum de projets économiques dans leur PAI (PNDP2). Pour autant ces projets économiques restent assez minoritaires (20% des MP et 35% des financements sont allés vers des projets d'électrification, de pistes ou de marchés pour le PNDP 2), les plans annuels d'investissement (PAI) continuant de privilégier la mise à niveau des territoires en matière d'équipements sociaux.

Comme déjà dit, on constate, dans tous les projets du panel pour lesquels on peut avoir un recul suffisant, que la mise en œuvre du fonds de développement local donne lieu à des projets dispersés, et souvent conçus sans grand souci de rentabilité – y compris dans les projets centrés sur le développement économique. Rarement la contribution de l'investissement au développement économique du territoire est prise en compte de manière suffisante : quel lien entre l'équipement (boutique, quai d'embarquement du bétail) et son environnement (autres boutiques, structure de marché, accès à l'eau...) ? Pour peu qu'ils aient été bien conçus ou qu'ils répondent effectivement à un besoin, les ouvrages produisent des effets positifs. En ordre dispersé, ils ne s'intègrent pas dans une vision stratégique du développement économique et ont donc peu d'effet structurant.

Les projets d'appui au développement économique, tenant compte des expériences passées quand elles ont communiquées, tentent d'améliorer leurs performances dans ce domaine mais le savoir-faire des équipes d'appui reste à renforcer sur ces aspects.

b. L'accompagnement technique des acteurs économiques, des effets encore difficile à évaluer

Les projets productifs se prêtent particulièrement mal à des solutions basées sur des infrastructures/équipements qui laissent de côté des domaines d'action primordiaux (la maîtrise du marché, les services aux acteurs, le financement des activités, l'organisation des acteurs, l'information, la formation...).

Plusieurs projets (PACR, ASGIRAP, ASAMM, APEFAM) tentent ainsi de compléter le dispositif de planification-investissement par un accompagnement aux acteurs économiques. Cela peut être le conseil sur la gestion comptable et organisationnelle des associations d'irrigants ou l'élaboration de plans d'affaires pour les porteurs des projets privés financés par les communes sur leur fonds d'investissement au Sénégal ; la formation des agriculteurs aux techniques agro-écologiques au Cameroun.

Ces dispositifs, classiques pour des projets de l'AFD en appui aux exploitations familiales ou aux filières agricoles, représentent des innovations quand ils sont articulés aux instruments habituels du développement local. Tous ces projets intègrent donc des composantes nouvelles, complémentaires à la mise en œuvre du fonds d'investissement. En revanche, il n'y a pas d'exemple dans le panel d'une collaboration avec des projets sectoriels (AFD ou autre bailleur) qui auraient pu articuler les savoir-faire et créer des synergies entre différents types d'accompagnement des acteurs.

Sur le papier, cette articulation est particulièrement pertinente et prometteuse d'effets levier. Cependant, ces projets étant les plus récents, on manque de recul pour en évaluer la performance. L'évaluation du PACR par exemple, montre que le conseil de gestion a bien permis aux agriculteurs adhérents du CGER d'améliorer leur accès au crédit. Toutefois, de manière opérationnelle, le CGER reste encore peu connu et insuffisamment articulé aux autres composantes du projet. Le projet ASGIRAP repose sur un dispositif ambitieux de conseil et de formation techniques mais son montage institutionnel (cloisonnement des composantes, inexpérience des opérateurs dans l'agro-écologie) constitue un point de faiblesse dans sa conception. Il n'en reste pas moins que ces projets présentent une démarche dont il sera essentiel de diffuser l'expérience.

c. La gestion du foncier comme socle du développement ?

L'hypothèse centrale est que la sécurisation foncière permettrait une meilleure valorisation économique des territoires (PACOF, ou projets de la Vallée du Fleuve). Les expériences analysées ne permettent pas encore de démontrer ce lien pour diverses raisons.

L'évaluation rétrospective du PACR montre que si le processus d'élaboration des POAS est apprécié et a permis une meilleure compréhension par les acteurs locaux des enjeux d'une collaboration renforcée, leur mise en œuvre est globalement décevante. Cependant les acteurs apparaissent s'être peu approprié l'outil, qui ne peut donc changer significativement les pratiques existantes. Le peu de ressources humaines et de moyens des collectivités pour l'animation, le suivi et le contrôle semblent en être une des raisons majeures. Le soutien insuffisant des services techniques concernés après l'arrêt du projet en est une autre complémentaire.

Au Burkina, avec le PACOF, on constate que l'articulation entre sécurisation foncière et développement économique local ne se fait pas. Notamment, des logiques institutionnelles distinctes entre foncier et investissement ont résulté une absence de synergie opérationnelle entre la mise en place d'un service public de sécurisation foncière et le financement de petits projets économiques.

Ce constat traduit bien la difficulté inhérente à l'articulation d'actions de nature différente : les services fonciers ruraux sont des services publics pérennes, novateurs, et dont la mise en place et les résultats sont nécessairement lents ; la GRN pour être efficace, est une politique d'aménagement du territoire qui doit être pensée et mise en œuvre sur des échelles qui s'emboîtent (de la parcelle au bassin versant) avec un fort appui technique ; Ces actions répondent à des échelles géographiques différentes, à des pas de temps différents et à des espaces de décision différents. Les faire coexister dans un même projet est un véritable défi mais les juxtaposer dans des projets différents risquerait d'amener à la fragmentation de l'action, sans cohérence territoriale.

Cependant, on comprend qu'il y a un fil à tirer et que, notamment, la durée et la continuité des appuis devraient permettre de créer les conditions favorables à un engrenage positif des différents volets d'actions.

Le défi est aujourd'hui de créer un effet « cliquet » : au regard des effets positifs des expérimentations, à minima sur la prévention des conflits et l'utilisation harmonieuse des territoires, aboutir à ce que les principes de la gestion décentralisée du foncier ne soient plus remis en cause. On se rappellera les préventions initiales concernant les démarches participatives de planification locales puis contre les réformes de décentralisation elles-mêmes et comment celles-ci sont considérées aujourd'hui comme incontournables.

6.2.4. Une contribution à l'évolution du cadre légal et réglementaire

Globalement les projets d'appui au développement local d'envergure nationale sont correctement suivis et leurs enseignements pris en compte par les Ministères en charge de la décentralisation. A ce titre, ils semblent en effet jouer un rôle en matière d'avancées du cadre réglementaire. A titre d'exemple, le PNDP au Cameroun a favorablement alimenté les deux textes de 2009 sur la fiscalité locale et le régime financier des collectivités territoriales, ainsi que dans la validation des tableaux types des emplois communaux. De la même manière le PACV en Guinée dont une composante cible spécifiquement l'accompagnement des communes et de leurs partenaires a pour objectif de rationaliser et de créer des conditions favorables à l'opérationnalisation du cadre réglementaire et institutionnel du développement local, et participe à l'adaptation et l'opérationnalisation du code des collectivités. En 2016, une nouvelle version de ce code a donc pu être élaborée avec les apports du PACV issus du terrain. Dans sa manière de fonctionner le PACV associe systématiquement le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation à ses réflexions, missions de terrain, restitution ...etc., le dialogue est donc fluide. Ce qui permet un enrichissement mutuel et une prise en considération des analyses, outils, recommandations émanant du PACV dans les orientations stratégiques et opérationnelles en matière de décentralisation.

Généralement, il n'était pas prévu pour les projets qui interviennent dans une zone plus circonscrite d'intervenir sur ces questions, cependant certains ne sont pas en reste. **Les évaluations d'anciens projets de l'AFD montrent qu'ils ont été à l'origine d'un important travail conceptuel et d'élaboration de méthodes et d'outils, qui peuvent avoir un écho au niveau national. (Voir**

encadré 21 sur le projet PDLO sur le foncier au Burkina). Les projets les plus récents revendiquent plus expressément la contribution substantielle d'une expérimentation territoriale à l'élaboration des politiques nationales ou cadre institutionnels. **Le projet PODOR – Sénégal ambitionne de jouer la fonction d'observatoire afin d'alimenter les débats de politique publique sur les problématiques clefs abordées par le projet (sécurisation foncière, agriculture familiale, partenariat public/privé, ...). Plusieurs collectifs se sont organisés pour promouvoir des réformes en la matière (CRAFS, comité national, ...) et sont demandeurs d'expériences pilotes sur le sujet.** La fonction d'observatoire a vocation à permettre l'organisation d'ateliers de partage des résultats avec les acteurs nationaux et régionaux engagés dans les débats de politique publique et l'appui aux réformes. **Pareillement le PACOF-Burkina affirme la volonté, dès l'étude de faisabilité de capitaliser et valoriser l'expérience du projet pour alimenter le niveau national dans un domaine aussi sensible que le foncier.** La même ambition est portée par le PADER au Mali.

Encadré 20 - Expérience de l'OPSF au Burkina Faso

L'expérience burkinabé des projets de développement des territoires ruraux montre que des projets pilote ont la capacité d'intervenir fortement sur les politiques nationales, dans certaines conditions, comme cela a été le cas avec la politique et la loi foncière.

Dans ce cas, la mise en place de l'Opération pilote de sécurisation foncière (OPSF) au sein du PDLO, s'inscrivait dans une perspective institutionnelle de concevoir une politique foncière et de l'inscrire dans la loi, ce qui a été fait en 2008-2009. Comme la note spécifique rédigée sur cette expérience le démontre, cela a été possible grâce à une conjonction de plusieurs facteurs favorables :

- Un ministre ayant la volonté politique d'agir dans ce champ,
- Un ministère ayant un poids au sein de l'architecture gouvernementale
- Des techniciens du ministère motivés et compétents
- Des acteurs au sein des projets, de la société civile, motivés et porteur de cause,
- Des projets de terrain produisant des références permettant de construire la politique à partir de l'expérience
- Une articulation entre des actions de terrain (de l'AFD et d'autres PTF) et une assistance technique du MAE français basée au ministère

Cette conjonction de facteurs a permis de déboucher sur l'élaboration et l'approbation de la politique et de la loi foncière et de la mise en place d'espace d'échange autour de sa mise en œuvre opérationnelle.

La politique foncière se traduit entre autres par la mise en place des services fonciers ruraux, fonctionnels à ce jour dans une partie des communes du pays.

A ce jour, force est de constater que, faute d'un portage politique fort, la mise en œuvre de la politique est en panne et demanderait à être redynamisée ce à quoi le PACOF, qui met en place depuis début 2017 une assistance technique perle à la Direction générale du foncier rurale pourrait contribuer – CF. Note en annexe sur analyse sur le temps long de l'appui au développement local au Burkina Faso.

Malgré ces succès, il convient de préciser que ces efforts bien qu'encourageants restent insuffisants et méritent d'être confortés pour aboutir à un cadre réglementaire et législatif plus achevé : fiscalité locale, transferts de compétences aux collectivités, transferts financier, dispositif de financement des collectivités territoriales (dans le cas de la Guinée par exemple), formation des élus et cadres territoriaux (dans le cas de la Mauritanie par exemple), statut du fonctionnaire territorial, ...

Un facteur d'amélioration de l'apport des programmes à la réflexion des pays à l'appui au développement local et à la décentralisation semble entre autres, tributaire d'une part de l'ancrage institutionnel des projets, et des mécanismes de capitalisation et de transmission de celle-ci au niveau central, et d'autre part du fait qu'il existe ou pas des cadres de concertation technique regroupant les différents programmes et acteurs intervenant en appui aux collectivités territoriales. Les modalités de pilotage et notamment les tentatives d'impliquer les sectoriels semblent également jouer en faveur

d'une meilleure diffusion des expériences. Ainsi certains acquis des programmes sont repris dans le cadre d'autres financements projet : les rôles et modalités d'assistance technique, ou les possibilités de financement par les circuits de la dépense publique.

Enfin, un réel travail de plaidoyer au plus haut niveau de l'Etat est nécessaire pour faire remonter les leçons du terrain et influencer sur les politiques publiques nationales, voire sous régionales (UEMOA, CEMAC...).

III – Recommandations

Les recommandations articulées sur les constats de l'analyse évaluative ont été élaborées à l'issue des discussions et ont été discutées en version, préliminaire, lors de la présentation des résultats de l'évaluation au sein du GR élargi en décembre 2017. Au cours de l'atelier de co-construction de janvier 2018, elles ont été réexaminées et ont été complétées par des propositions des participants concernant acteurs concernés par la décision et les modalités de mise en œuvre.

1 Inscrire l'appui au développement des territoires dans une approche programmatique

L'évaluation confirme les constats des études antérieures : la durée des projets est un des éléments déterminants pour l'appropriation et la durabilité des démarches et outils. Ceci d'autant plus dans des projets ambitieux qui souhaitent à la fois appuyer des dynamiques territoriales et influencer des réflexions au niveau national. La durée de mise en œuvre est ainsi un facteur clé de la cohérence interne des projets qui de ce point de vue a été jugée mitigée par l'évaluation.

L'appui au développement des territoires exigerait de pouvoir, dès la conception des projets, se projeter sur des pas de temps plus longs (10-12 ans) assurant la cohérence avec les objectifs recherchés. L'AFD s'en préoccupe d'ores et déjà puisque 52% des projets de l'échantillon viennent dans la suite plus ou moins rapprochée de projets antérieurs. Cependant c'est bien dans une logique de « suite » que ces projets sont construits, et non dans une logique de « phases » qui permettrait de contribuer par étape à des objectifs définis à un horizon réaliste. Chaque « suite » est aujourd'hui dépendante de la disponibilité ou de la recherche de financements, de nouvelles négociations pas toujours anticipées suffisamment tôt avec les maîtres d'ouvrage, de nouvelles procédures de contractualisation avec les opérateurs, autant d'éléments de rupture qui ne permettent pas d'assurer la continuité espérée.

Le PACV est l'exception des projets du panel puisqu'il s'est inscrit dès sa conception dans la durée, dans une logique de phases successives dont les évolutions, en termes de contenu, sont déterminées par la contribution apportée aux objectifs attendus définis au démarrage (en tentant de prendre en compte également les évolutions du contexte). Le PNDP, qui comme le PACV, est financé par la Banque mondiale qui programme ses financements sur 12 à 15 ans, ne relève cependant pas de la même logique puisque les phases successives, dans une approche descendante, visent à appliquer la méthodologie du projet sur une partie du territoire lors d'une première phase à une autre partie du territoire dans la phase suivante.

Une approche programmatique outre l'inscription dans le temps long, permettrait plus aisément d'articuler au sein d'un même projet des actions de différentes temporalités, de court, moyen ou long terme. Les projets d'appui au développement économique en sont l'illustration. Ils ont bien sérié, dans une approche territoriale, l'interdépendance entre sécurisation foncière et gestion des ressources naturelles, satisfaction des besoins sociocommunautaires, appui aux activités économiques (agriculture, élevage...) et renforcement des capacités techniques et financières des acteurs locaux. Cependant les actions afférentes sont dans des temporalités différentes : agir sur la sécurisation foncière s'inscrit dans le temps long ; cela demande de mettre en place ou de renforcer des dispositifs

et des politiques publiques nationales et locales. Le travail sur les infrastructures sociales (écoles, centres de santé...) relève d'actions de court terme. Enfin, le développement économique, s'il va au-delà de la dotation en équipements, relève du moyen terme. Pour plus de cohérence des interventions, il est nécessaire de revoir la temporalité des projets à la fois en termes de durée et en termes d'architecture des actions en fonction de leur imbrication temporelle. Des phases successives prévues dès en amont le permettraient plus aisément et engendrerait également une plus grande fluidité dans l'action. Une approche programmatique aurait l'avantage de garantir la construction de l'expérience territoriale pour les acteurs impliqués. Elle aurait également celui d'éviter les ruptures entre les interventions, qui ont pour conséquences une dispersion des équipes projets, la disparition des dynamiques locales et des capacités acquises, la faible valorisation des expériences et des connaissances.

L'AFD a déjà, via la DPO, cette expérience programmatique dans l'accompagnement d'ONG dont les interventions sont planifiées sur une durée de 9 à 10 ans par phases de 3 ans. Elle pourrait donc en valoriser les acquis dans la conception des projets sous maîtrise d'ouvrage nationale.

Une telle approche suppose d'être plus rigoureux sur l'identification conjointe (bailleur-maître d'ouvrage et bénéficiaires) des indicateurs (tant qualitatifs que quantitatifs) de suivi du contexte et de suivi des résultats avec leurs valeurs cible. C'est sur cette base, soutenue par une évaluation externe, que pourrait alors être déterminés la contribution aux objectifs et l'intérêt ou non de l'instruction d'une phase suivante.

La mise en œuvre d'une telle recommandation est de la responsabilité à la fois des équipes projet (qui sont en charge de l'instruction) et des instances décisionnelles de l'Agence qui doivent accepter d'envisager les partenariats et les financements mobilisés sur de longue durée. La négociation avec les maîtres d'ouvrages nationaux est également au centre et dépend largement des Agences locales.

2 Définir les logiques d'intervention des projets dans un dialogue avec les parties prenantes pour les rendre plus lisibles et enracinées dans le contexte

L'évaluation a constaté que les études de conception proposent des projets prenant bien en compte les problématiques essentielles des territoires. Cependant, de manière générale les logiques d'intervention proposées ne les reflètent pas de manière suffisamment lisible, ce qui nuit à leur cohérence interne. En effet, l'AFD n'ayant pas de « doctrine » en ce qui concerne la planification de projet, l'architecture des cadres logiques est très hétérogène. Elle peut aussi bien se référer aux problématiques à traiter qu'aux principaux produits attendus ou au montage institutionnel.

Par ailleurs, les équipes de l'AFD ont peu de disponibilité pour s'impliquer dans les études de faisabilité aux côtés des experts en charge des études ; pour contribuer à cette étape à la définition de la stratégie des projets puis pour en débattre avec les maîtres d'ouvrages. Cela qui nuit à l'appropriation de la stratégie par ces derniers.

Enfin, étant donné les délais fréquemment longs entre la conception des projets et leur mise en œuvre, les logiques d'intervention définies peuvent ne plus être en adéquation avec les attentes des différentes parties prenantes et nuire à leur enracinement dans le contexte.

Pour améliorer ainsi la cohérence des projets et l'appropriation par les parties prenantes, il apparaît nécessaire que :

- L'AFD consacre un temps de réflexion pour se constituer une approche qui lui soit propre en matière de planification des projets. Tout en restant souple et adaptable, les outils devront permettre de structurer les futurs projets de manière plus claire, plus simple à piloter, plus évaluable et comparable. Les objectifs des projets sont souvent trop ambitieux et trop peu d'indications sont données pour les mesurer. Un travail sur les indicateurs et les cibles de ceux-ci est à conduire dans ce cadre (cf. recommandation 1). Cela permettrait d'améliorer de manière considérable le pilotage de l'activité et les suivis des résultats et impacts des projets ;
- les chargés de projets puissent disposer de temps pour s'impliquer plus fortement dans la conception de projets (sans remettre en cause l'indépendance des experts en charge des études de faisabilité) pour mieux partager les contraintes institutionnelles et techniques à affronter dans le montage du projet d'une part, et les attentes de l'AFD au regard de ses cadres stratégiques et des négociations déjà en cours avec les Etats concernés, d'autre part. Plusieurs expériences allant dans ce sens sont actuellement en cours dont il faudra tirer les enseignements ;
- de mettre en œuvre de manière systématique des ateliers de programmation des projets n'ayant pas seulement des objectifs institutionnel mais aussi de dialogue avec les différentes parties prenantes pour adapter la stratégie envisagée lors de la conception. Ces ateliers doivent être organisés après que les équipes de maîtrise d'œuvre aient pu collecter les données utiles sur les évolutions du contexte et les attentes des différents acteurs, afin de soutenir de manière conséquente les débats.

Les décisions quant à ces recommandations et pour leur mise en œuvre sont du domaine des divisions géographiques d'une part, du management des chefs de projets au sein de l'AFD, d'autre part, et enfin de celui des Agences locales.

3 Améliorer la cohérence avec les autres interventions de l'AFD

L'AFD a des savoir-faire diversifiés (social, éducation, santé, formation, appui aux organisations de producteurs...). Le constat s'impose d'un manque d'articulation et de synergies entre ces derniers et les projets sectoriels ou intégrés qui en sont le reflet, avec les interventions de développement économique des territoires. Les interventions gagneraient à mobiliser des outils, techniques et méthodes variés de ces différents projets, et à trouver une articulation avec les projets sectoriels qui interviennent sur les mêmes territoires.

Ceci est d'autant plus nécessaire que la nouvelle ambition de ce type de projets d'appui à la gouvernance des territoires ruraux d'accompagner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ne peut se réaliser en dehors d'une réflexion multisectorielle. Ils pourraient être moteurs pour accompagner les Etats dans l'articulation des stratégies sectorielles avec la décentralisation, notamment par une approche territoriale.

La mise en œuvre de cette recommandation dépend d'une plus grande concertation entre chef de projet, responsable géographique et agence locale. Elle suppose d'améliorer la fluidité de l'information entre ces trois maillons de la chaîne de décision et de mise en œuvre des projets.

4 Clarifier la gouvernance des projets

Les projets ont tendance à complexifier la maîtrise d'ouvrage des projets par souci d'impliquer les ministères concernés et/ou de respecter l'origine des requêtes. Par exemple, on constate dans plusieurs projets que chaque composante a une maîtrise d'ouvrage différente. Etant donné les capacités des maîtrises d'ouvrage nationales et l'existence de compétitions politiques et techniques entre les ministères, généralement, plus nombreux sont les maîtres d'ouvrage, plus nombreuses sont les difficultés dans la mise en œuvre. Ainsi la cohérence interne des projets en souffre ainsi que leur efficacité. Il apparaît donc nécessaire que soit négociée avec les Etats partenaires une clarification de la gouvernance des projets. Les responsabilités doivent être clairement définies, aussi bien pour ce qui est de la décision que de l'exécution des différentes procédures administratives. Une simplification mettant en avant un seul maître d'ouvrage qui peut recevoir délégation de ses pairs pour tout ou partie des fonctions afférentes avec des procédures clairement arrêtées de consultation et d'information pourrait être une modalité expérimentée.

On a déjà évoqué le fait que la maîtrise d'ouvrage des projets n'est pas confiée aux collectivités locales alors qu'elles sont au centre du développement des territoires. Il apparaît temps aujourd'hui que l'AFD « saute le pas » et négocie avec ses partenaires de niveau central une maîtrise d'ouvrage portée par les collectivités locales. Il est évident que les dispositions juridiques des pays d'intervention ne permettent pas toujours, notamment dans les cas où les intercommunalités sont difficiles à mettre en œuvre (ou pas encore souhaitées par les collectivités). Le recours à l'échelle régionale, à condition que les rôles et bénéfices de chaque niveau de collectivités soient clairement définis et acceptés, peut être dans certains pays une solution porteuse.

Proposer ces modalités incombe aux chefs de projet mais la décision dépend des instances décisionnelles de l'AFD qui pourraient utilement être « sensibilisées » par les responsables géographiques qui les instruiraient sur les avantages et les risques de tels montages en fonction des contextes institutionnel, juridique et politique des pays concernés.

5 Améliorer l'appui à la gestion des ouvrages, équipements et services en vue de leur durabilité

L'évaluation a confirmé les constats faits par plusieurs évaluations antérieures sur les déficiences en matière de gestion et d'entretien des investissements. Cet état de fait nuit à l'efficacité et à durabilité des ouvrages réalisés et par là-même à celles des projets.

La notion de maîtrise d'ouvrage locale est trop souvent limitée à la seule décision de mise en place des ouvrages/équipements. La question du fonctionnement, de la gestion et de l'entretien est une préoccupation importante, qui est cependant traitée de manière relativement secondaire dans les relations avec les collectivités locales dans la majorité des projets. Il apparaît nécessaire de prendre ces questions à bras le corps et d'innover dans le domaine.

Il apparaît illusoire d'envisager aujourd'hui que les collectivités puissent, sur leurs ressources humaines et financière actuelles, sans fonctions publiques territoriales et avec un appui souvent très limité des services déconcentrés, assurer l'entretien complet des ouvrages construits. Plusieurs options pour y remédier pourraient être discutées avec les Etats :

- L'amélioration du transfert des ressources liées au transfert des compétences, non seulement pour la construction d'équipements mais aussi pour leur entretien (cf. recommandation 6);
- La mise en place de fonds d'entretien. Dans les pays où des fonds nationaux à l'investissement des collectivités existent, des guichets spéciaux pourraient y être ouverts pour cofinancer avec les collectivités locales (et les usagers dans certains cas) les travaux importants. Des financements pour de nouveaux équipements ne pourraient alors être accordés qu'après preuve faite d'une bonne utilisation (notamment en transparence avec les usagers) de ces fonds.

Par ailleurs, il est recommandé d'intégrer la dimension de l'entretien et de la gestion de manière conséquente dans la stratégie des projets et pour ce faire prévoir dans les études de faisabilité l'analyse des conditions de durabilité des ouvrages.

Il est également important de fournir aux collectivités une ingénierie territoriale dans et au service des collectivités qui permettent de renforcer leurs capacités de maîtrise d'ouvrage « après réception ».

La mise en œuvre de projets sur le long terme (cf. recommandation 1) par phases successives devrait également permettre de tester, évaluer et adapter des modalités diverses en lien avec les contextes diversifiés des territoires et les capacités/volontés des différentes parties prenantes (Etat, collectivités, usagers, opérateurs privés).

Les chefs de projet et les Agences locales sont les premiers concernés par ces questions. Cependant, une collaboration avec la Division Gouvernance doit être recherchée notamment concernant le dialogue à conduire et les accompagnements à apporter aux ministères en charge de la décentralisation d'une part, et des finances publiques locales, d'autre part, pour développer des outils spécifiques.

6 Accompagner l'amélioration des capacités financières des collectivités territoriales

En la matière, les projets travaillent en appui à l'amélioration de la prévisibilité des ressources (définition des assiettes fiscales, ...) et à une meilleure gestion budgétaire (maîtrise du cycle budgétaire, transparence des dépenses, ...). Par ailleurs, ils accompagnent les dotations à l'investissement soit par les fonds ad hoc soit par les dispositifs nationaux. La mobilisation des ressources propres n'est pas optimum. Cependant même si elle l'était, elle ne permettrait pas dans la majorité des cas (en particulier en milieu rural) de couvrir les besoins en termes d'infrastructures et d'équipements. Les ressources propres des collectivités restent extrêmement faibles au regard des besoins (qui par ailleurs s'amplifient du fait de la démographie).

Au-delà de la mise en place de dispositifs de financement des collectivités, l'AFD pourrait accompagner la réflexion des gouvernements en matière d'affectation des ressources. Il existe un enjeu stratégique important à orienter les ressources sectorielles au niveau local. En effet, aujourd'hui, malgré le transfert des compétences, les ministères sectoriels restent réticents à procéder aux transferts des ressources afférentes (dont la majorité provient à l'heure actuelle et probablement durablement de l'aide extérieure). Par ailleurs, cet enjeu en induit un autre, tout aussi important, relatif à la transparence de la gestion de ces fonds.

Ce défi est d'autant plus grand que des moyens très significatifs vont être fléchés vers le Sahel du fait du contexte de crise qui préoccupe la communauté internationale et qui de ce fait semble vouloir renforcer son appui aux pays concernés. L'importance d'interventions au niveau local pour agir sur certains de ressorts de la crise milite fortement pour qu'une part significative de ces fonds puisse être orientée vers l'amélioration des capacités d'investissements des collectivités locales dans la fourniture de services publics, l'amélioration des conditions de vie et la création d'emplois. D'un point de vue opérationnel, l'enjeu se situe au niveau du renforcement de l'appui à la décision concertée d'investissements prioritaires (planification participative,...) et l'amélioration des capacités à gérer la ressource de manière transparente à l'égard des autorités et des populations et dans une optique de redevabilité. Sans cet accompagnement, la « capacité d'absorption » risque de demeurer faible.

L'animation de ces réflexions est éminemment transversale au niveau de l'AFD. Elle concerne tout autant les Agences, les Départements géographiques, la Cellule innovation que la division Gouvernance.

7 Renforcer les systèmes de gouvernance territoriale innovants, adaptés au contexte

L'évaluation a fait le constat que l'efficacité des projets et la durabilité de leurs résultats sont profondément impactés par l'accompagnement qui est donné à la gouvernance territoriale. Le contexte global est marqué par la frilosité des Etats à approfondir les réformes de décentralisation et leur tendance à limiter l'autonomie locale. Dans ce cadre, l'appui au développement des territoires requiert une démarche volontariste de renforcement de systèmes de gouvernance locale, qui donnent aux collectivités territoriales leur rôle d'institution centrale du territoire. Leur responsabilité est d'organiser le débat sur les orientations de développement de ce territoire, d'assurer la cohérence des actions menées, et de piloter le développement territorial. Ces dispositifs de gouvernance territoriale nécessitent par ailleurs la mise en place de modalités d'association des acteurs locaux.

Les différentes parties prenantes de l'AFD se trouvent aujourd'hui en tension entre le manque de volonté politique des Etats à renforcer la décentralisation et ses propres orientations stratégiques qui visent à favoriser la gouvernance des territoires. L'Agence est en particulier amenée à soutenir des actions dans des zones en conflits où il y a nécessité d'innover pour intégrer les relations transfrontalières, l'imbrication des espaces et des niveaux....

Par ailleurs, les démarches participatives ont eu tendance à se bureaucratiser après leur formalisation dans le cadre des réformes de décentralisation. Leur renouvellement doit donc être accompagné pour favoriser la concertation des différents groupes sociaux pour le développement territorial.

Une réflexion traversant les différents niveaux de décision de l'AFD doit être menée sur ces questions. L'appui à la gouvernance territoriale doit être une stratégie réaffirmée et portée à haut niveau, mais aussi par les agences et chefs de projet.

Le recours à des projets pilotes, notamment sur les questions de participation et de contrôle citoyen pourrait être tenté dans certains contextes. Un partenariat entre la division ARB, la division gouvernance, le département Innovations, recherches et savoirs (IRS) pourrait proposer un travail de capitalisations des approches innovantes dans le domaine à partir des projets de l'AFD mais aussi

d'autres agences ou intervenants (Coopération suisse, coopération danoise, coopération belge, coopération décentralisées) pour alimenter la réflexion.

8 Mieux articuler les échelles et les modalités d'action en matière de GRN

Deux types d'actions en matière de gestion des ressources naturelles sont mises en œuvre dans le cadre des projets étudiés : celles en accompagnement d'initiatives individuelles, d'autres promouvant des actions collectives autour de ressources ou d'espaces à fort potentiel ou dont la détérioration a de graves conséquences sur le potentiel productif du territoire à moyen terme.

Un des constats de l'évaluation est que pour gagner en efficacité et en durabilité les actions doivent être mieux articulées, aux différents échelles : de la parcelle au bassin versant.

Un autre est le manque de renouvellement du « panier » d'actions liées aux initiatives individuelles (fosses fumières, cordons pierreux à la parcelle, reboisement ...) qui sont surtout plébiscités pour les bénéfices collatéraux qu'ils génèrent pour leurs bénéficiaires (charrette par exemple) et. Les limites sont bien connues en termes d'effets durables.

Les actions collectives semblent largement plus pertinentes (aménagement de bassins versants, de pistes de transhumance par exemple) mais sont exigeantes en ingénierie sociale (concertation entre usagers des espaces, élaboration d'accords sociaux, gestion du foncier) et technique (d'élaboration de propositions techniques adaptées). Elles nécessitent une inscription des accompagnements dans la durée.

Gestion des ressources naturelles, développement économique, filières... un travail de renouvellement des propositions techniques et économiques, mobilisant ou contribuant à la production de connaissances issues de la recherche-action, est une priorité pour ne pas tomber dans la réplication de « solutions simples » dont on sait qu'elles ne sont pas réellement pertinentes et ont peu d'effets d'entraînement.

Au moment où l'AFD se proclame 100% climat, elle se doit de capitaliser ses expériences en matière de gestion des ressources naturelles (projets de territoires, projets agricoles et d'élevage, projet de GRN et de conservation de la biodiversité) et les valoriser en interne pour favoriser l'efficacité et la durabilité de ses actions. Les projets de développement de territoires peuvent être des opportunités pour expérimenter et innover. Des moyens doivent être prévus à cet effet dès la conception des projets, notamment en favorisant l'implication des structures de recherche françaises et nationales autour de ces questions.

Les divisions techniques sont particulièrement concernées par ces questions ainsi que les Agences qui sont bien placés pour repérer les acteurs nationaux concernés pouvant être impliqués.

9 Le renforcement des capacités comme facteur principal de la durabilité et d'impact

L'analyse évaluative des expériences avec un recul historique important a montré que le renforcement des capacités des acteurs locaux est un des principaux facteurs de durabilité et d'impact pour le développement des territoires. Au terme des projets, si les réalisations concrètes (infrastructures, équipements, investissements...) sont bien visibles, ce qui reste et permet de produire des effets à long terme, ce sont les hommes et leurs compétences, leurs visions, leurs envies, les dynamiques qu'ils impulsent sur leurs territoires. Les projets ne s'y sont pas trompés puisque qu'ils consacrent des moyens importants à cet aspect. Les lignes qui suivent visent donc à encourager le renforcement de cette famille d'action dans l'architecture de projets d'appui au développement des territoires ruraux.

Ainsi, il s'avère indispensable:

- De continuer **les stratégies de projet articulant « investissement » et « renforcement des capacités »**.

Cette articulation est essentielle car, d'une part elle fonde la légitimité des acteurs locaux. Ils peuvent ainsi à la fois expérimenter et renforcer leur contribution à l'identification, la priorisation, le suivi des réalisations et la gestion des investissements réalisés.

- De savoir **identifier les capacités à renforcer en fonction des rôles et fonctions des acteurs**.

Les acteurs locaux ont des fonctions qui peuvent être politiques (élus locaux, responsables d'OP...), techniques (technicien agricole, personnels techniques municipaux...), administratives (receveur, comptable...), voire sociales (habitants, usagers de services, ...).

Il est essentiel de permettre à chaque catégorie d'acteurs de disposer des compétences qui relèvent de ses fonctions, et en particulier que les élus locaux voient leurs capacités de dialogue, d'analyse stratégique et de décision renforcées..

De manière opérationnelle, pour y parvenir les diagnostics initiaux, lors des études de faisabilité puis lors des diagnostics de territoire visant à identifier les actions à conduire, l'analyse des capacités locales et des besoins de renforcement doit recevoir les ressources en expertises et en temps nécessaires. Par ailleurs, les stratégies de renforcement des capacités doivent être souples et adaptables aux besoins spécifiques et favoriser l'apprentissage par la pratique.

- De mobiliser **une ingénierie territoriale forte et durable**.

L'analyse sur le temps long au Mali et au Burkina Faso met en évidence que la tendance actuelle est à la réduction de l'ingénierie territoriale pour les projets, à la fois en nombre, en niveau et en capacité, malgré les ambitions affichées en termes d'objectifs et de contenu d'activités.

Les actions ponctuelles de formation, les voyages d'étude, les échanges sont sans conteste utiles. Toutefois c'est bien la permanence d'une ingénierie territoriale de qualité en mesure de faire un réel accompagnement des acteurs locaux dans la durée, qui est le gage du renforcement des capacités. De la même manière, l'ingénierie territoriale devrait pouvoir donner aux élus les éléments d'aide à la décision qui leur permettraient, en toute connaissance

de cause, de prendre des décisions stratégiques et politiques sur le territoire, et devrait permettre de produire des PDL qui s'inscrivent dans une vision stratégique du développement du territoire.

La problématique de renforcement des capacités est transversale aux divisions de l'AFD mais il existe de fait peu d'échanges entre elles. Notamment il est constaté que le département renforcement des capacités (ARC) est peu connu des divisions techniques qui y font peu appel et n'ont pas connaissance des outils qu'elles utilisent. Des collaborations doivent être initiées. Des échanges doivent également être plus étroitement établis entre la division ARB et la division Gouvernance pour la promotion du renforcement des capacités dans les stratégies d'appui à la gouvernance et le test de démarches et d'outils communs.

Enfin une réflexion doit être menée sur l'identification et les modalités de collecte et d'analyse d'indicateurs de suivi pertinents quant aux résultats atteints en termes de renforcement des capacités. Les constats de l'évaluation montrent que les dispositifs utilisés dans les projets de l'échantillon sont très décevants à cet égard puisqu'il n'a pas été possible dans le temps imparti à l'étude d'en extraire des données utilisables.

10 Mettre en place une organisation interne permettant de tirer les leçons de l'expérience

Les projets consacrent un temps et des moyens importants dans le suivi-évaluation ou la production de supports de communication (vidéos...). En outre, certaines équipes de l'Agence organisent des séminaires internes et externes de réflexion. Malgré cela, les équipes de l'AFD constatent que les leçons de l'expérience sont peu mobilisées pour la conception de nouveaux projets ou pour traiter de questions thématiques. Par ailleurs, cette « perte de mémoire » nuit aux capacités de dialogue de l'AFD pour accompagner l'évolution des politiques publiques des Etats partenaires.

Le constat est que :

- Il existe un système d'archivage de la production des projets mais celui-ci semble assez peu mobilisé,
- Les évaluations sont peu exploitées : « le service évaluation n'a pas l'audience des agents de l'AFD », à tel point que les évaluations font rarement l'objet de restitution ou que l'audience en est très limitée,
- L'Agence connaît au siège depuis deux années une augmentation et un renouvellement intenses des personnels. Parallèlement les agents dans les agences nationales sont soumis à un turn-over important. Tout cela rend difficile la production et la mobilisation d'une mémoire institutionnelle.

La capitalisation de l'expérience est donc plus le fait de certains chargés de mission géographiques ou sectoriels, et/ou des agents nationaux des agences qui individuellement, vont capitaliser, conserver et mettre à disposition l'information dont ils disposent, ceci souvent de manière informelle.

Par ailleurs, au niveau des maîtrises d'ouvrage nationales, force est de constater que la plupart du temps :

- Il n'existe que très rarement un système d'archivage de la production des projets, ni pour les documents papiers, ni pour les documents informatiques. L'archivage est le plus souvent individuel, sur des ordinateurs personnels ;
- Il y a un renouvellement des cadres des ministères, une nouvelle classe d'âge arrivant à des postes de responsabilité, sans qu'il y ait de transmission intergénérationnelle ;
- Les départements ministériels ne disposent pas de moyens pour mobiliser des personnes ressources, cadres à la retraite... en dehors d'occasions souvent informelles comme des ateliers de validation.

Il faut toutefois souligner l'existence informelle de réseaux d'information, liés à des réseaux d'anciens élèves, ou à des expériences professionnelles au sein des mêmes projets géographiques. Ces réseaux permettent une mobilisation de l'information rapide par téléphone ou email (au Mali et au Burkina Faso notamment).

Au niveau des opérateurs (bureaux d'étude), nationaux particulièrement, il n'existe pas non plus de système de capitalisation, ni d'échange entre opérateurs⁵⁴, la mémoire de l'expérience étant avant tout individuelle, et disparaissant au gré des évolutions institutionnelles.

Ajoutons que, la phase de faisabilité et d'écriture des projets étant souvent rapide, elle ne permet pas de mobiliser facilement la mémoire « papier » ; elle se limite à mobiliser par entretien une partie de la mémoire vive auprès de certains acteurs clefs.

Cet ensemble de facteurs explique le fait que l'expérience des projets passés éclaire peu la rédaction de nouveaux projets, et que les leçons de l'expérience ne sont globalement pas suffisamment prise en compte dans la conception des nouveaux projets.

De manière opérationnelle, pour y remédier, il est proposé de :

- Intégrer la capitalisation sur le secteur et/ou le pays dans le cycle du projet, et vérifier qu'un bilan des connaissances internes de l'AFD a été fait au début du projet. Le Comité d'instruction du projet devrait le demander et s'assurer de sa réalisation.
- Poursuivre la sensibilisation des chefs de projets sur ce que fait le département Innovations, recherches et savoirs et demander aux responsables géographiques de transmettre à ce département les fiches des projets.
- Demander à l'IRS de fournir les éléments de recherche et de capitalisation disponibles. Les formes de ces apports peuvent être diverses (documents, intégration dans les équipe-projet, mise en place d'échanges ...).
- Intégrer dans le mandat d'instruction des projets et la fiche de présentation des projets au Comité d'instruction, la prise en compte des leçons tirées des expériences passées et des capitalisations (un cartouche supplémentaire).

⁵⁴ Cette évaluation a été l'occasion pour quatre bureaux d'étude burkinabé ayant été impliqués dans les projets de développement des territoires ruraux de se retrouver et d'échanger sur cette histoire longue, les approches mises en œuvre et les leçons de l'expérience. Bien que se connaissant tous, c'était la première fois qu'ils s'inscrivaient dans ce type d'exercice.