* 1. Evaluation finale du projet PACA

Aide Mémoire

Cet aide-mémoire est rédigé pour préparer la restitution de l’évaluation finale projet d’appui aux communes de l’ASSABA, qui est programmée le 22 décembre 2009 à Nouakchott.

La mission d’évaluation s’est déroulée sur le terrain comme prévu, du 4 au 17 décembre. Les six évaluateurs organisés en deux groupes ont visité neuf des vingt et une communes concernées par l’action du projet (plus celle de Kankossa). Chaque fois que possible, ils ont rencontré le maire et le secrétaire général, discuté avec un petit groupe d’élus et de représentants de la société civile locale, et visité les réalisations financées par le PACA dans la limite de leur accessibilité. Ils ont également examiné les archives disponibles en mairie relatives au fonctionnement des institutions communales, à sa gestion, et à la maîtrise d’ouvrage de ses projets.

Les évaluateurs se sont également efforcés de rencontrer les services déconcentrés de l’Etat concernés au niveau des moughataas et de la wilaya ainsi que les autres partenaires du projet à Kiffa.

La mission n’a pas pu rencontrer toutes les personnes qu’elle souhait, notamment au niveau des services des Moughataa, car celles-ci étaient absentes lors de son passage. Son travail, compliqué par le nombre, l’enclavement et la diversité des communes, s’est par ailleurs heurté à la faiblesse de l’archivage communale.

Le PACA s’est révélé un projet difficile à évaluer compte tenu de la faiblesse de son dispositif de suivi évaluation, de la diversité de ses intervention et du manque de clarté du document de projet initial.

**Résumé**

Fondée sur des principes d’action pertinents, mais manquant de cohérence, la conception du PACA est resté inachevée. Le projet n’a pas été doté des instruments nécessaires à sa bonne mise en œuvre : une stratégie opérationnelle claire, un manuel de procédure, un dispositif de suivi évaluation.

Ces instruments étaient d’autant plus nécessaires que le projet tentait d’innover dans un contexte difficile et perturbé par une longue période d’instabilité politique.

Il aurait donc fallu une équipe particulièrement expérimentée, stable et placée dans des conditions favorables pour surmonter ces handicaps.

Les faiblesses de la conception initiale, les difficultés du contexte, les limites de l’équipe ont pesé sur les résultats obtenus par le projet. Ceux-ci apparaissent finalement assez inégaux : Selon la mission, ils sont assez bons pour les produits un (institutions et outils de planification) et deux (le renforcement de capacité), décevants pour le produit trois (la mise en œuvre du fonds d’investissements des communes de l’Assaba, le FICA), inégaux pour le produit quatre (capitalisation).

Au final, l’action du projet a effectivement contribué à renforcer l’institution municipale et la participation de la société civile aux affaires communales. Elle a moins fortement et moins durablement fait évoluer la relation entre les services décentrées de l’Etat et les communes. Ses effets immédiats sur l’amélioration des conditions de vie des populations sont très ténus.

Ces limites n’ont pas permis au PACA d’assumer pleinement sa fonction de projet pilote. Son expérience, qui reste à capitaliser, est cependant riche en leçons à verser aux débats en cours sur la politique de décentralisation et les programmes d’appui à la gouvernance communale. Elle peut également contribuer aux réflexions que le PNUD et le FENU voudraient conduire pour améliorer leurs méthodes d’intervention.

La valorisation de cette expérience fait partie des propositions suggérées par la mission qui concernent également quelques actions a entreprendre d’ici la clôture du projet et les suites qui pourraient lui être données en Assaba.

## Le cadre de l’action : sa conception, son contexte, ses moyens

### Une logique d’intervention fondée sur des objectifs et des principes d’action cohérents

#### Un objectif spécifique (ou immédiat) pertinent

L’objectif de développement du PACA est clair «  *Créer les conditions qui favorisent un développement local durable et qui réduisent la pauvreté dans la Wilaya de l’Assaba* ». Mais son objectif spécifique (ou immédiat) n’est pas formulé de façon très cohérente. A posteriori il apparaît que le projet visait essentiellement à renforcer les institutions communales et promouvoir la bonne gouvernance locale en Assaba.

Il entendait renforcer les institutions communales en contribuant à améliorer leur fonctionnement institutionnel et à accroître leur capacité à contribuer au développement de son territoire et à l’amélioration des conditions de vie de sa population.

Il se proposait de promouvoir la bonne gouvernance locale d’abord en favorisant la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre de la politique communale mais aussi en contribuant à l’application plus effective du cadre légal dans lequel s’inscrive les communes.

#### Des principes d’action cohérents avec cet objectif :

Les principes d’actions du projet sont cohérents avec cet objectif spécifique redéfini. Ils peuvent être résumés comme suit :

* La conjugaison d’appuis financiers et non financiers aux communes
* Le respect de l’autonomie communale et de sa maîtrise d’ouvrage
* La mise en place d’un outil financier, le FICA cohérent avec ce principe. En effet, le FICA transite par le circuit de trésor public, est mis en œuvre par cycle budgétaires successifs, ses dotations sont cohérentes avec les capacités initiales des communes, et une large de gamme de projets est éligibles pour respecter leur liberté de choix
* La priorité donnée au renforcement de capacité visant d’abord la commune (sa gestion, ses capacités de planification, de programmation et de maîtrise d’ouvrage), mais étendu également à ses partenaires, services déconcentrés et organisations de la société civile
* Une attention marquée à la participation de la société civile dans la définition et la mise en œuvre de la politique de développement communal.
* Une approche fondée sur le faire faire et la responsabilisation des acteurs locaux notamment des services de l’Etat
* L’expérimentation de méthodes (système de bonification des performances des communes prévu dans le cadre du FICA), de montages institutionnels (la création des CAD et des CAEP pour la mise en œuvre de ce même du FICA[[1]](#footnote-3)) et d’outils innovants (les PDC, le SAFIC) sur un territoire suffisamment vaste pour en tester la pertinence et la faisabilité avant d’en proposer éventuellement la reproduction.

### Des incohérences et des imprécisions dans une conception initiale non finalisée

#### Un Prodoc[[2]](#footnote-4) hésitant entre plusieurs logiques d’intervention

Cet objectif et ces principes n’apparaissent pas clairement dans le Prodoc du projet probablement élaboré en 2003 2004. La formulation de l’objectif immédiat du projet change d’une page à l’autre. Son fil directeur semble hésiter entre « lutte contre la pauvreté », « développement économique local », « appui à la gouvernance communale ». Cette hésitation engendre une certaine incohérence dans les indicateurs de son cadre logique, les études préalables qu’il prévoit, le choix des compétences qu’il entend mobiliser. L’ensemble apparaît à ce stade assez mal structuré et peu opérationnel.

Ces défauts ne sont ni rédhibitoires ni propres au Prodoc du PACA. Les documents projets visent d’abord à obtenir l’aval de décideurs éloignés du terrain, souvent plus attentifs à l’inscription des projets dans les priorités politiques de leur institution qu’à leur faisabilité opérationnelle. Ils traduisent souvent des compromis entre bailleurs qui sont parfois difficilement compatibles avec la cohérence de l’action. La mise au point de la stratégie opérationnelle des projets est donc souvent renvoyée aux premiers mois de leur mise en œuvre. Mais elle ne peut aboutir que si les moyens prévus par le Prodoc sont compatibles avec les ambitions affichées.

#### Les moyens prévus par le Prodoc ne correspondent pas aux ambitions initiales du projet.

Ce n’est pas vraiment le cas du PACA prévu sur une durée trop courte et avec des ressources humaines trop limitées et mal adaptées à sa mission.

Ainsi, le projet entend contribuer au financement des communes au cours de trois exercices budgétaires, après avoir accompagné un processus de planification participatif, formé et mis en place les instances nécessaires au fonctionnement de son instrument de financement. Pourtant, la durée initiale de mise en œuvre du PACA est limitée à trois années.

De plus, le projet doit contribuer au renforcement de capacités des acteurs locaux et veiller à la bonne fin des investissements qu’il cofinance. Pourtant, le Prodoc ne prévoit pas explicitement la mise en place d’appuis à la maîtrise d’ouvrage ou d’appuis de proximités aux acteurs locaux, ne dotant pas l’équipe des ressources nécessaires, et ne prévoyant pas le recours à des prestataires externes.

#### Une conception non finalisée

Le Prodoc renvoie l’élaboration d’un manuel de procédure et d’une stratégie de formation aux premiers mois du projet. Il prévoie de recourir à l’outil M.I.S mis au point par le FENU pour la mise en place d’un système de suivi simple et performant.

Ni ce manuel, dont la nécessité est soulignée par les premiers rapports de supervision, ni cette stratégie n’ont été finalisés. L’outil MIS n’a pas été opérationnel. Aucun outil de suivi simple n’a été mis en place pour palier à cette défaillance.

L’absence d’un manuel de procédure a probablement été la plus pénalisante. Les documents qui auraient pu y pallier, le code de financement, la convention signée et entre le PNUD/FENU et le gouvernement mauritanien, la convention signée entre le projet PACA et les communes sont insuffisamment détaillés ou difficilement applicables et parfois contradictoires entre eux.

Ces contradictions dénotent, semble-t-il, de deux conceptions différentes du mécanisme financier du FICA. Il s’oriente :

* soit vers un système de subvention annuelle dont le montant est fixé a priori en fonction des caractéristiques de la commune puis varie d’une année sur l’autre, en fonction de l’évaluation de leur bonne utilisation par les communes,
* soit vers un système plus classique de financement par projet qui fixe un droit à tirage par commune et prévoit une validation de documents d’avant projet avant l’inscription des subventions au budget des communes.

Ces deux types de mécanismes renvoient à des modalités d’engagement et de paiement et à des dispositifs de suivi différents. Ils exigent l’un et l’autre une évaluation technique et financière ex post des réalisations. Au final faute, semble-t-il, d’avoir choisi entre l’une ou l’autre des approches, les modalités d’engagement et de paiement, et le système de validation des documents projets et de suivi apparaissent confus. Ils n’ont pas fait l’objet d’accords clairs entre les parties et peuvent donner lieu à diverses interprétations. Enfin aucune modalité d’évaluation ex-post des projets financés par le FICA n’a été définie, ni a fortiori mise en œuvre.

### Un contexte difficile

#### Le contexte politique

Depuis l’approbation du projet, en février 2005 le pays a connu deux coups d’Etat en août 2005 et août 2008 suivis chacun d’une élection présidentielle. Les périodes de transitions qui se sont ainsi succédées ont accru l’instabilité de l’administration (Les interlocuteurs du PACA ont changé plusieurs fois tant à Nouakchott qu’à Kiffa). Elles n’ont pas favorisé la continuité et la lisibilité de la politique nationale de décentralisation. Elles ont enfin contribué à aggraver la situation budgétaire du pays, ne facilitant pas le respect de ses engagements financiers mêmes minimes, tel que le versement de la contrepartie de l’Etat au FICA (300.000 UM)

La mise en œuvre du PACA a par ailleurs été marquée par les élections municipales de 2006. La période pré-électorale qui a précédé n’était guère propice à la mise en place de la première tranche du FICA et à l’utilisation rigoureuse de ses subventions.

#### La faiblesse des acteurs

Bien que le processus de décentralisation ait été amorcé dès les années 86/88, les communes mauritaniennes ne deviennent réellement autonome qu’au début des années 2000 avec, notamment, en 2002 la transformation du Fonds Régional de Développement en dotation globalisé au communes. Les communes rurales auxquelles s’adresse le PACA en 2005 sont donc encore des institutions très faibles, dotées de peu de moyens.

Les services déconcentrés de l’Etat chargés d’en assurer la tutelle ou de leur apporter un appui disposent également de ressources très limitées. Leur efficacité est très inégale. Leur faiblesse fragilise l’approche du projet fondé sur le « faire faire » et la fonctionnalité minimale de certains services, dont, notamment les perceptions du Trésor au niveau des Moughataa.

#### L’étendue et l’enclavement de la zone

Le PACA intervient sur les vingt et une communes des Moughataa de Kiffa, Boumdeid, Guerou et Barkeol, soit au total près de 180.000 habitants [[3]](#footnote-5) résidents dans plus 430 localités réparties sur plus environ 26.000 km². Hors la ville de Kiffa, la densité de la zone est de 5,6 hab./km². La distance moyenne entre Kiffa et les 21 chefs lieu de commune est d’environ 130 km. Les communes de la Moughataa de Barkeol sont à quatre ou cinq heures de route de la capitale régionale.

#### Un contexte de grande pauvreté et opportunités de développement limités

Selon le document projet, l’Assaba est la deuxième Wilaya la plus pauvre du pays (84% de ménages pauvres et 41% de très pauvres). La région est loin de couvrir ses besoins alimentaires. Les conditions climatiques et la dégradation des écosystèmes ont durablement déstabilisé les systèmes d’élevage extensif et de cultures pluviales traditionnelles, auxquels il n’existe guère d’alternatives. Les opportunités de développement sont limitées notamment dans les zones les plus enclavés des Moughataas de Barkeol et Boumdeid.

### Les limites du dispositif projet face aux difficultés de sa mission

Dans ce contexte, l’exécution du PACA était un vrai défi. Malgré l’engagement des personnes, les ressources mobilisées et l’organisation prévue pour la mise en œuvre du projet n’étaient pas suffisantes pour le relever.

#### Une équipe projet insuffisamment armée dans des conditions difficiles

L’équipe de l’UACP à Kiffa réunissait quatre cadres, un coordinateur, un conseiller technique, un responsable administratif et financier, un responsable suivi évaluation. Malgré la qualité des personnes qui l’ont composée, elle n’avait pas collectivement les compétences nécessaires ni pour finaliser la conception du PACA ni pour l’exécuter sans un cahier des charges plus précis.

Elle a de plus souffert d’une relative instabilité (changement du coordinateur en juillet 2005, de la conseillère technique et de la VNU chargée de suivi-évaluation en 2007), arrivée tardive en octobre novembre 2008 des quatre VNU chargés de l’appui rapproché aux communes.

Son action n’a pas été facilitée par les outils et les procédures de gestion du PNUD. Comme le soulignait déjà la mission d’évaluation à mi-parcours, les PTA ne facilitent un suivi stratégique de l’action. Le MIS a finalement gêné la mise en place d’un outil de suivi efficace indispensable sur un tel projet. Le respect des procédures financières du PNUD, exigé à la suite d’un audit, a conduit, en avril 2008, à l’interruption du système de caisse d’avance mis en place en début de projet. Cette interruption a fortement perturbé les derniers mois de la mise en œuvre du projet.

#### Des appuis peut-être trop distants ou bien une certaine dilution des responsabilités ?

L’UACP a bénéficié de l’appui d’un chargé de programme basé à Nouakchott. Mais trois personne se sont succédées à ce poste, dont de fin 2007 à fin 2008 une stagiaire juniore peu expérimentée. L’UACP a reçu cinq missions du FENU Dakar en cinq ans. Ces missions se positionnent en appui conseil et se concluent par des « matrice d’action » précises et pertinentes. Mais le dispositif d’ensemble Kiffa/Nouakchott/Dakar semble réagir assez lentement aux disfonctionnements constatés. Ainsi, les deux premières missions en novembre 2005 et février 2006 identifient bien les priorités et les enjeux de l’époque : la programmation du processus d’appui à la planification, l’élaboration du manuel de procédure, la mise en place en collaboration avec le programme Vaincre et sa cellule « Intercom » d’un appui à maitrise d’ouvrage, la nécessaire simplification des indicateurs de suivi. Mais ces recommandations ne seront pas, ou trop tardivement, suivies d’effets.

## Les résultats et les effets

Les faiblesses de la conception initiale, les difficultés structurelles et imprévues du contexte, les limites du « dispositif projet » n’ont pas permis la pleine atteinte des résultats escomptés.

### Les instances et les outils de planification et de programmation

#### Les CAD et les CAEP auraient nécessité plus de temps et de stabilité pour s’installer durablement dans le paysage institutionnel

Les Comités d’analyse des dossiers (CAD) et les Comité d’arbitrage et d’évaluation des performances (CAEP) ont bien été mis en place dans les quatre Moughataa. Mais ils se sont réunis une à deux fois (CAD) ou trois fois (CAEP) sur la durée du projet, un nombre et un rythme sans doute insuffisants pour s’inscrire durablement dans le paysage institutionnel et pour garantir leur pérennité après la clôture du PACA et la fin du FICA.

Ces deux instances pertinentes dans leur principe ont souffert de l‘instabilité des chefs de service qui les composent et de l’absence de certaines compétences au niveau de l’administration départementale.

Les CAD, chargés de donner des avis consultatifs sur l’opportunité et la pertinence des dossiers de projet présentés par les communes n’ont guère marqué leurs interlocuteurs communaux, à la différence des CAEP chargés de les évaluer.

Le système d’évaluation de ces derniers (sur document) et de notation (qui prend peu en compte la qualité des réalisations et la transparence) est perfectible. Mais il constitue une avancée dans le suivi de la gestion communale et l’appréciation de ses progrès et lacunes. Il donne l’occasion à la tutelle et aux services techniques de mieux connaître les communes et leur situation.

#### Les instances communales jouent effectivement leur rôle dans le processus de planification et de programmation

Le lancement des diagnostics participatifs, la validation des PDC, le choix des projets financés par le FICA ont effectivement été soumis aux délibérations et aux votes des conseils municipaux dans la plupart des communes. Les commissions municipales sont en place mais leur fonctionnement semble inégal. Les comités consultatifs communaux (les CCC) ont effectivement joué leur rôle formel durant l’élaboration des PDC, mais, assez logiquement, la concertation entre élus et société civile passe par de multiples canaux qui ne requièrent pas toujours la réunion de cette instance.

#### L’élaboration participative des PDC constitue un événement dans la vie de la commune, les PIP et PIA sont moins convaincants, le test du SAFIC a échoué

Toutes les communes sont dotées de PDC bien présentés, dont les contenus sont un peu inégaux. L’élaboration participative des PDC a constitué un temps fort dans la vie des communes. Les acteurs locaux disent se référer à ces plans. Mais les longues listes de réalisations possibles et attendues qui les constituent, semblent trop exhaustives pour faciliter réellement des processus de hiérarchisation et de programmation. Utile dans cette première version, l’outil apparaît donc perfectible. Il aurait été intéressant d’amorcer la démarche qui permettra aux communes de le perfectionner par étape.

Les PIP et les PIA 2007 et 2008 élaborés avec les PDC ou l’année suivante, aboutissent à des budgets d’investissement totalement irréalistes, sans rapport avec les ressources actuelles des communes (FRD, PACA et Vaincre compris). Ils sont donc inopérants et sans grand intérêt.

Le test du SAFIC prévu dans quatre communes de la Wilaya a échoué. Cet échec ne remet pas en cause la pertinence des objectifs de cet outil. Mais il interroge son caractère universel et son adéquation aux communes de l’Assaba

### Le renforcement de capacité

#### Un effort important de formation, dont l’efficience est difficile à mesure faute d’outils de suivi.

Le PACA a réalisé un effort important en matière de formation en collaboration avec les autres projets de la région, notamment le PADDEM. Mais cet effort n’a pas été mis en œuvre selon une stratégie très explicite. La formation de formateurs locaux initialement recommandée n’a pas été mise en œuvre. Faute d’un dispositif de suivi ad hoc et d’un bon archivage des supports et contre-rendus de ces formations, la capitalisation de cette activité sera très limitée et l’efficience de ce volet ne peut pas être mesurée.

Selon les informations fournies par l’UACP, le projet aurait organisé 26 opérations de formations correspondant à près de 6000 personnes/jours, dans quatre domaines : le PACA et ses outils (42% des opérations), la gestion communale (31%) la maîtrise d’ouvrage communale (8%) et des thèmes plus généraux (15%).

Ces formations ont d’abord visé les maires et les secrétaires généraux, mais se sont souvent adressées à l’ensemble des acteurs locaux concernés par la gouvernance communale.

#### Une contribution effective au renforcement des capacités des communes, un effort à poursuivre

Cet effort est assez unanimement apprécié par ses bénéficiaires directs, avec des différences marquées selon les zones et le niveau initial des maires et des secrétaires généraux. Ces formations ont sans doute eu un impact réel sur le fonctionnement des institutions communales : les maires, les secrétaires généraux et dans une moindre mesure, les élus rencontrés par la mission, connaissent bien leur rôle et leur mission. Les conseils communaux se réunissent régulièrement et délibèrent régulièrement dans la plus part des communes. A quelques exceptions près, les notes attribuées par le CAEP en 2007 témoignent du bon niveau de fonctionnement communal.

Les conséquences des élections de 2006 (fort taux de renouvellement des maires et des conseils municipaux), le remplacement en cours de la plupart des secrétaires généraux et les lacunes constatées au niveau des communes (surtout en matière de maîtrise d’ouvrage, d’archivages et de politique fiscale) plaident pour une poursuite de cet effort de renforcement des capacités. Il devrait à l’avenir mieux articuler formation et appui-conseil/de proximité.

#### Des résultats plus inégaux sur les autres acteurs, services déconcentrés et organisations de la société civile locale

Les appuis significatifs en équipement apportés à certaines administrations déconcentrées étaient indispensables. Mais ils ne suffisent pas toujours à renforcer notoirement leur efficacité (Cellule régionale du MAED, percepteurs).

Les Services techniques n’ont pas vraiment bénéficié de formations spécifiques. Ils ont été invités à participer à des formations ouvertes à l’ensemble des acteurs. L’impact de ces formations est difficile à apprécier, d’autant que la mobilité des responsables de ces services est un obstacle sérieux à toute stratégie locale de renforcement de capacités (et à son évaluation).

Les acteurs de la société civile communale sont bien informés du processus de planification locale. En revanche, ils sont inégalement armés pour participer au montage de leur projet et pour ensuite les gérer. Ils n’ont bénéficié d’un appui du PACA que depuis l’arrivée des VNU en 2008 dans les 4 Moughataas.

### La mise en œuvre du fonds d’investissement (FICA)

#### Une mise en œuvre chaotique et peu transparente

La mise en œuvre du fonds d’investissement a été perturbée par l’absence (évoquée ci-dessus) de procédures claires de mise en œuvre, validées par tous les acteurs. Elle a également souffert de la mise en place trop tardive d’un dispositif d’appui à maîtrise d’ouvrage[[4]](#footnote-6). Elle a enfin été contrariée par le non versement de la participation de l’Etat mauritanien au Fonds.

Aussi, aucun des trois cycles du FICA ne s’est déroulé normalement :

* Le premier cycle est lancé rapidement en 2006 (le changement de coordinateur a fait perdre six mois au projet). L’intégralité de la subvention est versée en une seule fois. La période préélectorale n’est pas favorable à la qualité des réalisations.
* Le second cycle lui succède sans que les procédures n’aient été précisées, ni l’appui à la maitrise d’ouvrage renforcé. Le paiement des subventions aux communes reste incomplet, car l’Etat n’a pas versé les 20% du FICA 2 auquel il s’était engagé.
* Le lancement du FICA 3 intervient tardivement. L’intervention d’Intercom apporte plus de rigueur à la procédure. En novembre 2009, dix neuf projets d’un premier groupe de 10 communes sont finalisés et les financements correspondants sont versés au Trésor par le PNUD/FENU. Un deuxième groupe de 25 projets est prêt mais n’a pas été financé. D’une part, l’Etat n’a toujours pas respecté ses engagements, d’autre part, il apparaît que des perceptions ont effectué des versements anticipés au bénéfice de cinq communes.

#### Seuls les deux tiers des fonds disponibles ont été utilisés pour financer environ 160 microprojets.

Au final, selon les données du PACA, les financements effectivement mobilisés par le FICA (contributions des bénéficiaires et des communes comprises) ne s’élèvent qu’à 195 millions d’UM, soit 66% du total prévu, à savoir 286 millions d’UM. Le mécanisme de bonification n’a finalement fonctionné que pour le FICA 3 (il n’a pas été appliqué avec raison pour le FICA 2 pour ne pas pénaliser les nouveaux élus). Le Fonds de réserve et de performance de 90 millions d’UM n’a donc pas été utilisé comme prévu.

Le FICA a malgré tout permis de financer environ 160 microprojets qui peuvent se répartir en trois groupes selon qu’ils visent : 1) l’amélioration des services de base (éducation, santé, accès à l’eau, assainissement), 2) l’extension, la réhabilitation ou l’équipement des mairies, 3) la mise en œuvre d’activités économiques, AGR ou services marchants.

.Le tableau ci-dessous, élaboré à partir des données fournies par le PACA présente sommairement ces trois catégories de microprojets.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Total FICA (FDC+FIL 1,2 &3)** | **nb projets** | **montant en million UM** | **Montant en %** |
|  Service de base (éducation santé eau) | 22 | 21,73 | 11% |
|  Assainissement (dont ramassage ordure)  | 13 | 20,92 | 11% |
|  **Total 1** | **35** | **43,69** | **22%** |
|  **Mairie**  | **22** | **38,96** | **20%** |
|  Agriculture (jardin maraîcher) | 74 | 67,97 | 35% |
|  Aval de l'élevage (abattoir Boucherie) | 11 | 16,16 | 8% |
|  Boutique (produit de 1ère nécessité, gaz) et Moulins | 14 | 20,13 | 10% |
|  **Total 2** | **99** | **104,26** | **54%** |
|  Autres  | 4 | 7,66 | 4% |
|  **Total**  | **160** | **194,57** | **100%** |

####  Des microprojets inégalement réussis

Aux vues des visites réalisées, la réussite des microprojets financés par le FICA est assez inégale d’une commune à l’autre et selon les types de projets. Leur qualité reflète des niveaux contrastés de la maîtrise d’ouvrage communale, qui semblent dépendre largement de la personnalité des maires. Elle souligne les difficultés propres à chaque type de projet.

* La qualité des réhabilitations et des constructions de bâtiment se situe globalement dans les standards moyens de la région. Elle reflète aussi le niveau des entreprises locales. Quelques échecs patents nuisent à l’image d’ensemble.
* Les projets de ramassage d’ordure échouent généralement dans l’Assaba comme ailleurs faute de prises en charge de leurs coûts par leurs bénéficiaires.
* Les projets d’abattoir sont rarement des réussites faute d’entente entre communes et bouchers sur leur utilisation et leur entretien.
* Le taux de mise en culture des jardins maraichers est très faible, faute de systèmes d’exhaure adaptés et d’appui organisationnel et technique.
* Les boutiques (boucherie, approvisionnement en produits de première nécessité ou en gaz), fonctionnent plutôt bien et rendent un service effectif aux populations

Ces résultats mitigés soulignent les limites de l’approche « microprojets », sans accompagnement technique et méthodologique, dans des régions aussi difficiles que l’Assaba.

### L’impact sur les politiques

#### L’absence d’un dispositif de suivi évaluation, en partie due à l’échec du MIS réduit la capacité de démonstration du projet

Le PACA a été conçu comme un projet pilote dont les résultats devaient « alimenter le débat régional et national ». La crédibilité de ses démonstrations devait être fondée sur la mise en place d’une base de données communale construite à partir d’un outil du FENU, le MIS. Cette base devait également servir d’outil de suivi-évaluation du projet.

Beaucoup d’énergie a été consacrée à cette base de données : une VNU y a travaillé à plein temps sur presque toute la durée du projet, une mission d’appui du FENU New-York lui a été consacrée. Mais l’outil n’a finalement pas été utilisable. A posteriori, il apparaît totalement inadapté au contexte local.

#### Les deux apports du PACA en matière de développement local décentralisé : la démarche de planification communale et le principe d’évaluation des performances des communes.

La démarche de planification communale et le principe d’évaluation des performances des commues constituent les deux apports principaux du PACA en matière de développement local décentralisé.

Le projet a contribué à la généralisation de l’outil de planification. Les PDC élaborés avec l’appui du PACA sont utilisés par les autres projets qui interviennent dans la région. La démarche proposée est cependant perfectible. Elle mériterait d’être complétée par une méthode qui facilite l’actualisation des PDC, leur évolution et leur accompagnement par de véritables outils de programmation et budgétisation.

Dans le contexte mauritanien, le principe d’évaluation des performances apparaît plus innovant. Le système testé par le PACA a été discuté au niveau national. Sa généralisation est en débat et mériterait une amélioration de la méthode utilisée.

Le Fonds pour les initiatives locales (FIL) visant les initiatives de la société civile locale, constitue une autre innovation testée par le PACA. Moins spontanément replicable, elle n’a pas encore fait d’une réelle capitalisation.

#### Un premier effort de capitalisation

 L’équipe a effectué courant 2009 un premier travail de capitalisation. Elle a notamment produit un rapport de bilan du PACA bien documenté qui résume l’ensemble des activités et résultats du projet, détaille la démarche suivie en matière de planification et tire quelques leçon de l’ensemble.

Par ailleurs, la politique de communication externe du PACA semble avoir été assez réduite.

## Conclusions

### Les effets

#### Une réelle contribution au renforcement de l’institution communale

La plupart des interlocuteurs de la mission souligne les progrès accomplis par les communes aux cours de ses dernières années notamment qu’il s’agisse : du fonctionnement plus régulier des instances, de l’amélioration de la gestion communale, du renforcement des compétences des cadres, de l’émergence d’une nouvelle génération d’élus, de l’accroissement des capacités d’action des communes grâce aux soutiens financiers dont elles bénéficient, et de la reconnaissance de leur rôle et l’amélioration de leur image.

Certes, cette progression d’ensemble recouvre des situations qui diffèrent selon la personnalité des maires, le niveau des secrétaires généraux, les ressources et l’enclavement des territoires communaux. Certes, les communes de l’Assaba sont encore loin de se conformer à l’ensemble des dispositions prévues par la loi. Leur capacité de maîtrise d’ouvrage, la façon dont elles appliquent le code des marchés, leur archivage, et la transparence de leur gestion sont encore très perfectibles. Mais il faut comparer la situation actuelle à celle qui prévalait il y a quelques années et la faiblesse des institutions communales avant 2002. « *Quand je suis arrivé, pour mon premier mandat, il y a douze ans, on ne m’a donné qu’un tampon* » rappelle l’un des maires rencontré par la mission. Cette progression n’est pas du au seul mérite du PACA, mais celui-ci y a certainement contribué.

#### Une certaine contribution à la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement de la commune

Le diagnostic participatif, puis le distinguo en sein du FICA entre un fonds de développement communal (FDC) et un Fonds pour les initiatives locales (FIL), et enfin la concertation organisée pour la mise en œuvre de ce dernier contribuent à accroître les relations entre sociétés civiles et communes.

Ces relations ne vont pas toujours sans conflit notamment dans les communes les plus importantes. L’existence de ces conflits est un signe plutôt positif de l’importance que les deux partenaires, communes et OSC, s’accordent réciproquement.

#### Un effet plus diffus sur l’amélioration de la capacité des services techniques à assurer leurs missions vis-à-vis des communes

La mission des services déconcentrés de l’Etat à l’égard des communes est à la fois une mission de tutelle, d’appui et de coordination. Le PACA n’a guère contribué à renforcer les capacités de ces services à mieux assumer cette mission. La mise en place des CAD et des CAEP, l’ouverture des formations aux services concernés, les appuis institutionnels apportés par le projet, ne pouvaient avoir qu’un effet limité sur les capacités de ces services, compte tenu de leurs difficultés structurelles de fonctionnement. Cet effet était certes attendu par l’action du PACA, mais n’en constituait pas une des principales priorités.

#### Des effets immédiats très limités en terme de lutte contre la pauvreté

Les objectifs du PACA étaient plus ambitieux en termes de lutte contre la pauvreté. De ce point de vue ces effets immédiats apparaissent décevants. Les difficultés de mise en œuvre du FICA n’ont pas permis la pleine utilisation du fonds. La faiblesse de l’appui à maîtrise d’ouvrage, sauf dans les derniers mois du projet, a pesé sur le taux de réussite des projets.

Les quelques projets réussis de réhabilitation d’infrastructures sociales, d’adduction d’eau, de boutiques d’approvisionnement ont certes des effets positifs dans leur environnement immédiats. Mais ils sont trop peu nombreux et portent sur des investissements trop limités compte tenu des dimensions de la zone, pour que le PACA puisse se prévaloir d’un impact global immédiat en termes d’amélioration des conditions de vie des populations.

Très grossièrement[[5]](#footnote-7) on peut estimer le montant des investissements susceptibles de contribuer à un tel impact aux environs de 70 millions d’UM soit 400 UM par habitants.

#### Un impact limité sur les politiques publiques

Comme souligné ci-dessus l’impact du PACA sur la politique nationale de décentralisation est très ténu, non seulement parce que ses résultats sont inégaux (Cf. § 3 ci-dessus) mais aussi parce qu’il est intervenu dans une période politique perturbée durant laquelle la politique de décentralisation a momentanément perdue sa lisibilité.

### Leçons en matière d’appui communal

Le PACA illustre les difficultés des projets qui s’efforcent de contribuer au renforcement des institutions communales et à l’amélioration de la bonne gouvernance locale, dans des contextes difficiles comme celui de l’Assaba. Le bilan du PACA permet de tirer une première série de leçons, propres à ce type de projet

#### Pertinence et difficultés d’une approche globale visant l’ensemble des acteurs de la bonne gouvernance locale : les limites des projets « polyvalents »

Le PACA montre à la fois la nécessité et la difficulté de renforcer les capacités et les liens entre les différents acteurs de la bonne gouvernance locale : les institutions communales, les services techniques déconcentrés dans leur fonction d’appui, de tutelle et de coordination, les organisations de la société civile au niveau local et régional. L’ensemble de ces appuis doit être équilibré et cohérent, mais il fait appel à une somme de compétences difficiles à concilier et requière des positionnements différents difficilement compatibles.

L’appui aux institutions communales doit lui même associer des appuis financiers et non financiers. Ces derniers doivent porter sur des domaines différents : outil et processus de planification et de programmation, gestion communale, fiscalité, maîtrise d’ouvrage dans ces dimensions techniques et réglementaires, développement local…Ces appuis demandent un panel de compétences très différentes.

Le bilan du PACA laisse penser qu’un projet- ou qu’un dispositif- très polyvalent qui s’efforce de mettre en œuvre un ensemble d’appuis trop différents, sur un vaste territoire, est difficile à mettre au point et à exécuter. L’expérience des différents projets intervenus en Assaba au cours de ces dernières années (Paddem, Vaincre, PACA…), chacun avec son volet financier et non financier conduit à s’interroger sur la pertinence de ces chevauchements. L’appui aux communes ne serait-il pas plus efficace via des projets ou des dispositifs plus complémentaires parce que plus spécialisés et mieux coordonnés ?

L’enjeu de l’harmonisation et de la coordination des différents projets qui interviennent sur un même territoire régional est toujours un enjeu majeur en matière d’appui à la décentralisation.

L’expérience de la collaboration entre le PACA, le PADDEM et Vaincre montre que cette harmonisation ne va pas d’elle même, malgré la bonne volonté manifeste de chacun. Cette harmonisation devrait intervenir dès la conception des projets. Elle demande également de renforcer les capacités de coordination au niveau régional, en termes d’outils et de méthodes, de ressources humaines, et d’organisation.

#### Les difficultés spécifiques de l’appui aux communes rurales dans des zones enclavées : Quel dispositif ?

La déficience initiale du PACA en matière d’appui à maîtrise d’ouvrage a été comblée en partie par le recours tardif au bureau Intercom. Si cette option, un bureau d’études régional, est adaptée pour accompagner la réalisation d’infrastructures relativement importantes, elle l’est moins quand il s’agit de microprojets, aux montants très faibles, de natures très diverses, éparpillées sur un vaste territoire.

Le PACA a, d’autre part, finalement renforcé ses capacités d’appui et de suivi en mettant en place, également tardivement, un dispositif de proximité par l’intermédiaire de quatre VNU placés au niveau des Moughataas. Mais la mission de ces derniers apparaît particulièrement exigeante. Elle exige une grande polyvalence. Elle aurait besoin de s’appuyer sur une vraie « base arrière ».

L’expérience du PACA laisse penser qu’un dispositif d’appui aux communes rurales dans des zones enclavées devrait articuler ces deux types d’appui : appui à maîtrise d’ouvrage et appui de proximité. Mais elle n’apporte pas de réponses aux questions essentielles posées par leur articulation et leur pérennisation institutionnelle et financière. Ces questions sont au cœur de la relance du projet Périclès. La capitalisation commune des quatre projets qui sont intervenus en Assaba, PACA, PADDEM, Vaincre et PASK, pourrait contribuer utilement à cette réflexion sut les dispositifs d’appui aux communes.

### Leçons propres à l’approche PNUD/FENU

#### L’expérience du FIL mériterait d’être capitalisée avec celles d’outils financiers analogues

La participation de la société civile à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques communales apparaît comme un élément central dans l’approche du FENU. Elle fonde l’originalité de sa démarche.

Cette démarche repose d’abord sur l’utilisation d’outils participatifs de planification et de programmation de l’action communale qui sont, pour la plupart de ces outils, comme les PDC déjà éprouvés. Elle repose ensuite sur des outils financiers, tel que le FIL qui permet aux communes de soutenir financièrement des initiatives locales qui s’inscrivent dans les priorités qu’elles ont elles-mêmes définies.

L’expérience du PACA illustre l’intérêt de ce type d’outil (mobilisation de la société civile, intensification de la relation commune/OSC, évolution positive de l’image des communes).

Elle montre aussi les difficultés de la mise en œuvre de ces fonds (faibles impacts des microprojets, distinction mal aisée entre projets communaux affermés à une OSC, et véritable initiative locale, difficultés à concilier maîtrise d’ouvrage communale et appui aux projets communautaires…). Ces difficultés interrogent la pertinence de l’utilisation de cet outil dans des contextes où l’institution communale et les OSC sont encore peu aguerries, d’autant que ces FIL ont peu de chance de survivre après l’interruption des projets d’appui.

 Compte tenu de leur importance pour le FENU, ce type de fonds d’appui mériterait de faire l’objet d’un exercice de capitalisation croisée réunissant plusieurs expériences analogues (FIL du PACA et FAIL du PACURD).

#### Le bilan du PACA invite le FENU à réinterroger et à perfectionner certains de ses outils

La démarche SAFIC et l’outil MIS sont sans doute efficaces dans certains contextes, dès lors que les communes partenaires des projets sont dotées d’un minimum de moyens et disposent de réelles opportunités de développement. Ils n’étaient pas adaptés au contexte de l’Assaba. (Le concept d’outil universel, replicable et adaptable à toutes les situations, est à donc manier avec prudence.).

La pertinence de l’objectif du SAFIC n’est pas remise en question, mais les praticiens qui accompagnent des institutions communales aux moyens limités auraient sans doute besoin d’outils plus simples et plus pragmatiques. Par ailleurs, l’expérience du PACA montre, qu’à défaut de pouvoir utiliser le MIS, les responsables de ce type de projet auraient besoin d’un canevas simple pour concevoir et mettre en place des dispositifs de suivi évaluation adaptés à leur besoin.

Les démarches de planification locale participative sont désormais assez largement vulgarisées en Afrique de l’Ouest, en partie grâce au FENU. L’expérience du PACA illustre la force et l’intérêt de l’outil PDC. Mais elle montre aussi les limites propres au résultat d’un premier exercice de planification. Pour garder son avance en matière de planification locale, le FENU aurait peut-être intérêt à travailler sur des méthodes d’actualisation et de perfectionnement des outils de planification communale, méthodes destinées aux communes déjà dotées de PDC.

#### Les difficultés du projet questionne l’organisation du copilotage PNUD -FENU

Au cours de la mise en œuvre du PACA, l’association PNUD/FENU n’est pas apparue particulièrement bien armée pour assurer la conduite, le suivi et le redressement d’un projet qui a rencontré de grandes difficultés. Il faudrait mieux connaître les deux institutions pour tirer des véritables leçons opérationnelles de ce constat.

 En règle générale, le copilotage d’un projet nécessite que les deux partenaires s’accordent tout au long du « cycle de projet », et notamment qu’ils :

* Définissent des « stratégies pays » claires, explicites et compatibles
* Partagent bien la conception initiale du projet avant de la valider
* Définissent clairement leurs responsabilités réciproques et le rôle des différentes personnes associées à la mise en œuvre du projet : qui assure la responsabilité du projet, le dirige, le supervise, l’appuie… ?
* S’accordent sur des modalités de gestion financières compatibles avec les contraintes des deux partenaires
* Disposent d’un outil de suivi effectif et d’un outil financier qui leur permette de suivre régulièrement l’exécution financière du projet.
* Organisent des bilans intermédiaires formels et réguliers (et si nécessaire, dans certaines situations, en amont de comités de pilotage officielles)
* Ajustent formellement la stratégie opérationnelle des projets lorsque ces bilans intermédiaires l’exigent (mise à jour du cadre logique).

Il ne semble pas que ces conditions pour un bon copilotage aient été en place au démarrage du PACA.

### Les recommandations

#### Avant la clôture du PACA

* Il importe, évidemment que l’audit du FICA décidé par le comité de pilotage du 9 novembre intervienne avant la clôture du projet.
* S’il est encore temps il est conseillé au PACA de faire un effort d’archivage électronique de façon à ce que l’essentiel de la documentation qu’il a produite et accumulée reste durablement accessible aux projets qui lui succèderont et soit utilisable pour d’éventuels travaux de capitalisation ultérieurs. Cet archivage, que tout projet devrait prévoir et effectuer, demande un gros travail de tri et d’organisation documentaire. Mais il serait bien utile pour les futures actions du FENU et du PNUD.
* Il importe que 19 projets financés par le FICA 3 soient menés à bonne fin. Comme tous ne seront pas achevés fin décembre cela implique de prolonger la convention PACA/Vaincre de quelques semaines.
* Quelque soit son opinion, la mission se doit de répercuter la demande faite par un certain nombre d’acteurs à Kiffa qui souhaitent que les 25 derniers microprojets identifiés avec l’aide d’Intercom et votés par des conseils municipaux avant les délais du 31 octobre puissent bénéficier des subventions du FICA 3 avant la clôture définitive du projet. Le suivi de ces projets pourrait être assuré via le projet Vaincre après la fermeture des bureaux du PACA à Kiffa.
* Si l’idée d’une capitalisation croisée entre les projets PACA, PADDEM, VAINCRE et PASK suggérée ci-dessus étaient retenue, elle devrait être mise en œuvre le plus rapidement possible et donc financée sur les reliquats du projet. Pour être efficace, l’exercice doit rester simple et rapide : études documentaires, formalisation et validation de questionnements communs, mise en débat de ces questionnements entre quelques personnes ressources directement associés à la mise en œuvre de ces quatre projets.

#### Après le PACA, poursuivre l’appui aux communes de l’Assaba et à leurs partenaires

L’effort de renforcement des capacités des communes et de leur partenaire devrait être un effort continu. Les lacunes constatées et le récent changement des secrétaires généraux invitent à prolonger les actions de formation et d’appui-conseil entrepris par le PADDEM et le PACA. Ce prolongement devrait s’inscrire dans la logique d’ensemble du programme PERICLES. Il pourrait s’appuyer sur la présence de l’assistant technique de la coopération française placé au près du Wali de Kiffa. Le bon niveau de base des nouveaux secrétaires généraux invitent peut être à faire évoluer la stratégie de formation et d’appui conseil utilisée jusque là. Les leçons du PACA plaident pour que cet appui-conseil bénéficie également aux services déconcentrés au niveau des Wilaya.

Il faudrait également continuer de permettre aux communes d’exercer pleinement leur fonction de maître d’ouvrage de leur développement en accédant à des outils financiers adaptés à leurs capacités. Ces outils, à la différence du PACA, devraient être dotés de sérieux gardes fous pour que leur utilisation soit également source d’apprentissage pour leurs bénéficiaires.

#### Après le PACA, améliorer les capacités régionales de planification et de coordination

Le manque de cohérence d’ensemble apparaît comme un obstacle majeur à l’efficacité.des actions de développement au niveau de la Wilaya. La synergie et la meilleure complémentarité entre projet dépend des capacités régionales de planification et de coordination. L’amélioration de ces capacités devrait être un objectif prioritaire en ASSABA où se côtoient de nombreux projets. Elle devrait faire l’objet d’un effort particulier qui pourrait être soutenu par le PNUD et le FENU. Un tel projet apparaitrait cohérent avec les axes d’intervention des deux institutions. Mais il n’aurait de sens que si le renforcement du niveau régional était confirmé comme une des priorités de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration. Faute de s’inscrire dans une volonté politique forte, un tel projet aurait très peu de chance d’aboutir.

#### Propositions au FENU et au PNUD

Si le FENU partage les leçons tirées de la mise en œuvre de ces outils sur le PACA, il devrait capitaliser avec rigueur les bilans de ses différentes expériences de fonds communaux d’appui à initiatives locales, et de doter d’outils alternatifs au MIS et au SAFIC pour intervenir plus efficacement dans des communes émergentes

Enfin en Mauritanie le PNUD er le FENU devrait mieux définir leur stratégie et leur modalité de coopération avant d’identifier de nouveaux projets communs.

1. CAD : Comité d’Analyse des dossiers, CAEP Comité d’arbitrage et d’évaluation des performances. [↑](#footnote-ref-3)
2. FICA : Fonds d’investissement des communes de l’ASSABA. [↑](#footnote-ref-4)
3. Selon le recensement réalisé en 2000 [↑](#footnote-ref-5)
4. Cet appui n’est intervenu qu’en juillet 2008, après la signature d’une convention signée entre les projets Paca et Vaincre et le bureau d’étude Eco-qualité pour l’extension des services du bureau Intercom aux projets financés par le FICA) [↑](#footnote-ref-6)
5. Selon un calcul fondé sur l’hypothèse que 80% des projets d’infrastructures des services de base, 20% des projets d’assainissements et des projets agricoles, 60¨% de projets en aval de l’élévage et 100% des projets de services d’approvisionnement et de transformation, ont un impact effectif sur les conditions de vie des populations. [↑](#footnote-ref-7)