



Rapport d'évaluation finale du projet d'appui aux communes de l'Assaba (PACA)

Juin 2010

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), de son Conseil exécutif ou des Etats membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du FENU qui reflète les vues de ses auteurs. »



Campus du Jardin tropical

45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France

Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00

Fax : 33 (0)1 70 91 92 01

gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Table des matières

I.	SOMMAIRE EXECUTIF	1
1.	Profil du programme	1
2.	Objectifs de l'évaluation	1
3.	Enseignements de la mission d'évaluation	1
4.	Résumé de l'évaluation	2
5.	Recommandations de la mission	4
6.	Leçons	5
7.	Composition de l'équipe d'évaluation	6
II.	OBJECTIFS/BUTS DE L'EVALUATION.....	7
1.	Objectifs de l'évaluation	7
2.	Insertion dans le cycle du programme	8
III.	METHODOLOGIE ET DEROULEMENT DE L'EVALUATION	8
1.	Principes méthodologiques	8
2.	Les temps forts et « d'échange » de l'évaluation	8
3.	Les principales étapes d'investigation	9
4.	Déroulement de la mission.....	9
IV.	PROFIL DU PROGRAMME	11
1.	Contexte du pays	11
2.	Essentiel du programme.....	13
V.	EVALUATION	16
1.	Les résultats liés aux objectifs immédiats par produit	16
2.	Effets et pérennité des résultats liés aux objectifs de développement.....	36
3.	Facteurs déterminant la mise en œuvre et l'atteinte des résultats	39
4.	Positionnement stratégique et partenariats.....	42
5.	Leçons et réflexions	45
6.	Recommandations	49
VI.	SYNTHESE - CONCLUSION	51

Données de références du PACA

Pays : Mauritanie

Titre du projet : Projet d'appui aux communes de l'Assaba (PACA)

Numéro du projet : MAU/04/01

Situation financière (par bailleur)

Budget initial (USD)	
UNCDF : 300 000	
UNDP : 600 000	
MAEDCT : 1 893 149	
Gouvernement : 300 000	
Communes : 18 059	
Bénéficiaires : 59 267	
Décaissement à jour par bailleur	
UNCDF : 460 442	
UNDP : 691 782	
MAEDCT : 1 890 289,00	
Budget total du projet (initial)	Budget total du projet final
2 793 148,00 US dollars	3 488 485,00 US dollars

Agence d'exécution : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC)/Direction générale des collectivités territoriales (DGCT)

Date d'approbation du projet : novembre 2004

Date de démarrage du projet : février 2005

Date de clôture du Projet : 31 décembre 2009

Date de l'évaluation à mi-parcours : juin-juillet 2007

Composition de l'équipe d'évaluation :

- Daniel Neu, chef de mission ;
- Emilie Barrau, experte en décentralisation et développement local ;
- Brahim Ould Memoud, spécialiste en participation, inclusion sociale, genre ;
- Bouh Ould Sleimane, ingénieur en génie civil ;
- Dah Ould Khtour, économiste ;

Evaluation Final du PACA : rapport final

– Mohamed Fadel Saadbouh, ingénieur agronome.

Anciens projets FENU : Programme de lutte contre l'abandon des terroirs villageois de l'Assaba

Disponibilité du rapport d'évaluation : mai 2010

Date de l'évaluation finale : décembre 2009

Liste des sigles et acronymes

AGR	Activité génératrice de revenu
AVB	Agents de vulgarisation de base
CAD	Comité d'analyse des dossiers
CAEP	Comité d'arbitrage et d'évaluation de la performance
CCC	Comité communal de concertation
CID	Centre d'information et de documentation
CNP	Comité national de pilotage
CPAP	Country Programme Action Plan (Plan d'action du programme de pays)
CPSE	Cellule de planification et de suivi-évaluation
CRS	Comité régional de suivi
DGGL	Direction générale de la gouvernance locale
DGCT	Direction générale des collectivités territoriales
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FICA	Fonds d'investissement des communes de l'Assaba
FIDA	Fonds international du développement agricole
FRD	Fonds régional de développement
GED	Genre et développement
ISEP	Institut supérieur d'études professionnelles
LCP	Lutte contre la pauvreté
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
MDRE	Ministère du Développement Rural et de l'Environnement
MAED	Ministère des Affaires économiques et du Développement
MIDEC	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MIS	Management Information System (système de gestion de l'information)
OMD	Objectifs du Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PACA	Programme d'appui aux communes de l'Assaba
PADDEM	Projet d'appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie
PASK	Projet de lutte contre la pauvreté dans l'Aftout sud et le Karakoro

Evaluation Final du PACA : rapport final

PDC	Plan de développement communal
PERICLES	Programme européen pour le renforcement des institutions des collectivités locales et de leurs services.
PIA	Plan d'investissement annuel
PIP	Plan d'investissement pluriannuel
PISE	Plan intégré de suivi-évaluation
PNBG	Programme national de bonne gouvernance
PNIME	Programme national intégré d'appui à la micro et petite entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTA	Plan de travail annuel
RAF	Responsable administratif et financier
STD	Service technique déconcentré
SAFIC	Système d'analyse financière et institutionnelle des communes
UACP	Unité d'appui-conseil du projet
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework (Plan cadre des Nations Unies pour une assistance au développement)
USGAF	Unité de suivi et de gestion administrative et financière
VAINCRE	Programme de valorisation des initiatives de croissance régionale équitable
VNU	Volontaire des Nations Unies

I. SOMMAIRE EXECUTIF

1. Profil du programme

L'objectif du PACA est de « créer les conditions qui favorisent un développement local durable et qui réduisent la pauvreté dans la wilaya de l'Assaba »¹. Son objectif spécifique vise « à améliorer l'accès des populations aux services sociaux et aux infrastructures de base et à promouvoir les initiatives locales » dans 21 communes de la wilaya. Il apparaît à posteriori que le projet s'est principalement concentré sur le renforcement d'institutions communales et la promotion de la bonne gouvernance locale à travers la mise en œuvre de 4 produits :

- le renforcement des institutions locales et la mise en place d'instruments méthodologiques de planification et de programmation ;
- le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux en matière de planification, programmation des initiatives locales et budgétisation ;
- la mise en place d'instruments financiers dans le cadre d'investissements sociaux et économiques publics ;
- l'alimentation du débat régional et national en matière de gouvernance démocratique et d'appui à la décentralisation.

Le budget initial du projet était de 2,792 millions de dollars US, le budget final s'élève à 3,48 millions de dollars US. Fin décembre 2009, le taux d'exécution du budget était de 87 %, soit 3,042 millions de dollars US.

2. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation devait d'abord analyser les résultats de chaque produit, puis identifier leurs déterminants au sein des facteurs externes et internes qui ont marqué la conception puis la mise en œuvre du projet. Par ailleurs, l'évaluation devait également nourrir une réflexion stratégique sur le positionnement du FENU (Fonds d'équipement des Nations Unies), du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et du MAEE (ministère français des Affaires étrangères et européennes dans le domaine de la décentralisation et sur l'évolution de leurs interventions en Mauritanie.

3. Enseignements de la mission d'évaluation

Fondée sur des principes pertinents, mais manquant de cohérence, la conception du PACA est restée inachevée. Le projet n'a pas été doté des instruments nécessaires à sa bonne mise en œuvre : une stratégie opérationnelle claire, un manuel de procédures, un dispositif de suivi-évaluation, une équipe opérationnelle expérimentée. Ces instruments étaient d'autant plus nécessaires que le projet tentait d'innover dans un contexte difficile et perturbé par une période d'instabilité politique.

Les faiblesses de la conception initiale, les difficultés du contexte, les limites de l'équipe ont pesé sur les résultats obtenus par le projet qui paraissent finalement assez inégaux (voir plus loin). Au final, au regard des deux conditions essentielles à l'atteinte de son objectif, l'action du projet a effectivement contribué à renforcer l'institution municipale et la participation de la société civile

¹ Document de projet (Prodoc). La Mauritanie est divisée en douze régions administratives dénommées wilaya (hors Nouakchott et Nouadhibou). Elles sont dirigées par des Walis.

aux affaires communales, mais elle a moins fortement et moins durablement fait évoluer la relation entre les services déconcentrés de l'Etat et les communes. Ses effets immédiats sur l'amélioration des conditions de vie des populations sont très ténus.

4. Résumé de l'évaluation

■ Produit 1. Le renforcement des institutions locales et la mise en place d'instruments méthodologiques de planification et de programmation.

- ▷ Les instances de dialogue mises en place entre les communes et les services techniques déconcentrés (STD) au niveau des moughataa² sont pertinentes, mais elles auraient nécessité plus de temps et de stabilité pour s'installer durablement dans le paysage institutionnel.
- ▷ Les conseils municipaux et commissions spécialisées sont statutairement en place dans la plupart des communes, mais leur fonctionnement est inégal.
- ▷ Des plans de développement communaux (PDC) ont été réalisés dans chaque commune avec une approche participative, marquant un temps fort du dialogue entre acteurs locaux (communes, organisation de la société civile (OSC), population, STD...). En revanche, le processus de concertation n'a pas été renouvelé durant le projet, ne permettant ni d'affiner ni d'actualiser ces PDC.
- ▷ Des plans d'investissement pluriannuels (PIP) et annuels (PIA) sont réalisés par les communes mais ils correspondent davantage à des listes un peu irréalistes de réalisations espérées qu'à de véritables outils de programmation budgétaire.

■ Produit 2. Renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux en matière de planification, programmation des initiatives locales et budgétisation.

- ▷ Le projet a réalisé de nombreuses formations en collaboration avec le Projet d'appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie (PADDEM) financé par la Coopération française, dont l'efficacité est difficile à mesurer faute d'outils de suivi (évaluation des acquis, suivi de l'utilisation des compétences...). 26 opérations de formation ont été réalisées dans quatre domaines : les outils du PACA (outils méthodologiques de montage et réalisation des microprojets), la gestion communale, la maîtrise d'ouvrage communale, des thèmes plus généraux).
- ▷ Les formations ont d'abord visé les élus et secrétaires généraux et leur contribution au renforcement des capacités est reconnue. Les maires, secrétaires généraux et certains élus connaissent bien leur mission. Cet effort doit être poursuivi, notamment du fait des changements fréquents des élus et du personnel, et devrait mieux articuler formation et appui-conseil de proximité.
- ▷ Concernant les autres acteurs ciblés par les formations (STD, société civile), les résultats sont plus inégaux, du fait d'un niveau général très faible, de formations moins ciblées et de la grande mobilité du personnel des services techniques.

² Les comités d'analyse des dossiers (CAD), chargés de donner un avis consultatif sur les microprojets, les comités d'arbitrage et d'évaluation des performances (CAEP), chargés d'évaluer les communes. Les Moughataa sont les subdivisions administratives des Wilaya. Elles sont dirigées par les Hakem. La wilaya de l'Assaba est divisée en 5 Moughatas : Kiffa, Boumdeid, Guérou, Barkéol et Kankosaka. Le PACA est intervenu pour l'essentiel dans les quatre premières.

■ **Produit 3. La mise en place d'instruments financiers dans le cadre d'investissements sociaux et économiques publics.**

- ▷ Trois cycles de projet ont été mis en œuvre par le PACA (FICA³ 1, FICA 2 et FICA 3). La mise en œuvre du fonds d'investissement a globalement été chaotique et peu transparente. Elle a été perturbée par l'absence de procédures claires et par la mise en place trop tardive d'un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage⁴. Elle a aussi été contrariée par le non-versement de la participation de l'Etat mauritanien au fonds.
- ▷ Finalement, seuls les deux tiers des fonds disponibles ont été utilisés pour financer environ 160 microprojets (soit environ 749 000 dollars US). Le mécanisme de bonification n'a finalement fonctionné que pour le FICA 3. Le fonds de réserve et de performance de 90 millions d'ouguiyas n'a pas été utilisé comme prévu⁵.
- ▷ Le FICA a malgré tout permis de financer environ 160 microprojets répartis en trois groupes concernant : 1) l'amélioration des services de base, 2) l'extension, la réhabilitation ou l'équipement des mairies, 3) la mise en œuvre d'activités économiques, activités génératrices de revenu (AGR) ou services marchands. La qualité des réalisations est inégale selon la nature des projets et les communes. Globalement : 1) la qualité des réhabilitations et des constructions de bâtiments se situe dans les standards de la région. Quelques échecs patents nuisent à l'image d'ensemble ; 2) les projets de ramassage d'ordures échouent généralement ; 3) les projets d'abattoirs sont rarement des réussites faute d'entente entre communes et bouchers sur leur entretien ; 4) le taux de mise en culture des jardins maraîchers est très faible, faute de systèmes d'exhaure adaptés et d'appui organisationnel et technique ; 5) les boutiques fonctionnent plutôt bien. Ces résultats mitigés soulignent les limites de l'approche « microprojets », sans accompagnement, dans des régions aussi difficiles que l'Assaba. Ces limites sont renforcées par la faiblesse des fonds du programme, eux-mêmes répartis sur 21 communes. Difficile dans un tel dispositif d'éviter le saupoudrage et la dispersion.

■ **Produit 4. L'alimentation du débat régional et national en matière de gouvernance démocratique et appui à la décentralisation.**

- ▷ L'absence d'un dispositif de suivi-évaluation, en partie due à l'échec de l'outil de suivi MIS, a réduit la capacité de démonstration du projet et l'alimentation du débat national.
- ▷ La démarche de planification communale et le principe d'évaluation des performances des communes constituent les deux apports principaux du PACA :
 - les PDC sont utilisés par les autres projets qui interviennent dans la région. La démarche est cependant perfectible et mériterait d'être complétée par une méthode d'actualisation des PDC et par des outils de programmation et budgétisation ;
 - le principe d'évaluation des performances apparaît 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. Elle apparaît moins replicable car les communes

³ Fonds d'investissement des communes de l'Assaba

⁴ Cet appui n'est intervenu qu'en juillet 2008, après la signature d'une convention signée entre PACA et VAINCRE financés par l'Agence française de développement (AFD) et le bureau d'étude Eco-Qualité (sous-traitant de VAINCRE) pour l'extension des services du bureau INTERCOM aux projets financés par le FICA.

⁵ Le document du PACA prévoyait que les modalités d'utilisation de ce fonds seraient précisées par le code de financement en fonction du système de bonification adopté et des coûts d'entretien et de maintenance des infrastructures communales. Ce fonds devait s'élever à 90,7 millions d'ouguiyas et devait être abondé à hauteur de 10,7 millions par l'Etat et 8,6 par les communes (cf. page 27 du Prodoc).

ont aujourd'hui des capacités d'investissement très limitées qui ne leur permettent pas de pérenniser des fonds de subvention aux OSC. Elle n'a d'autre part pas encore fait l'objet d'une réelle capitalisation.

- ▷ Un premier effort de capitalisation a été effectué par l'équipe qui permet de résumer l'ensemble des activités et résultats du projet et de tirer quelques leçons de l'ensemble. Par ailleurs, la politique de communication externe du PACA semble avoir été assez réduite.

5. Recommandations de la mission

■ Avant la clôture du PACA

- ▷ Pour mémoire, la mission d'évaluation recommande avant la clôture du PACA : 1) de mener à bien l'audit du FICA décidé par le comité de pilotage du projet ; 2) de réaliser un archivage de la documentation produite durant le projet pour de futurs projets ou capitalisations ; 3) de mener à bien les projets validés et financés par le FICA 3.
- ▷ D'ici la fin du PACA ou rapidement ensuite : la mission recommande de mener une capitalisation croisée entre les différents projets ayant été mis en œuvre parallèlement en Assaba pour mettre en débat leurs questionnements communs et leurs résultats. Ces quatre projets sont le PACA, le PADDEM (le Projet d'appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie) 6, VAINCRE (le Programme de valorisation des initiatives de croissance régionale équitable 7 et le PASK (Projet de lutte contre la pauvreté dans l'Aftout sud et le Karakoro 8)

■ Après le PACA

- ▷ La mission recommande de poursuivre l'appui aux communes de l'Assaba et à leurs partenaires. La faiblesse des acteurs locaux (élus, secrétaires généraux, services techniques déconcentrés et société civile) mérite un appui prolongé en matière de formation, accompagnement de proximité et appui-conseil, tout en en faisant évoluer la stratégie et les modalités.
- ▷ Il faudrait également poursuivre l'appui aux communes dans leur fonction de maître d'ouvrage en leur donnant accès à des outils financiers adaptés. Ces outils devraient être dotés de modalités de suivi et de contrôle pour qu'ils soient sources d'apprentissage.
- ▷ Le manque de cohérence d'ensemble apparaît comme un obstacle majeur à l'efficacité des actions de développement de l'Assaba. La synergie entre projets ainsi que le renforcement des capacités régionales de coordination devraient être un objectif prioritaire pour le PNUD et le FENU, à condition qu'ils s'inscrivent dans une volonté politique forte.

■ Concernant les interventions du PNUD et du FENU

- ▷ Si le FENU partage les leçons tirées de la mise en œuvre de ces outils sur le PACA, il devrait capitaliser les bilans de ses différentes expériences de fonds communaux d'appui aux initiatives locales et se doter d'outils alternatifs au MIS et au SAFIC pour intervenir plus efficacement dans des communes émergentes et des contextes difficiles et enclavés.
- ▷ Enfin, en Mauritanie, le PNUD et le FENU devraient mieux définir leurs stratégies et leurs modalités de coopération avant d'identifier de nouveaux projets communs. Le partenariat PNUD et FENU pourrait davantage développer les valeurs ajoutées de chaque institution (intervention sur le développement local et mise en œuvre de fonds d'investissement pour le

⁶ Financement MAEE.

⁷ Financement Agence française de développement (AFD).

⁸ Financement FIDA (Fonds international de développement agricole).

FENU, intervention sur l'amélioration de la gouvernance pour le PNUD) pour concevoir et élaborer de futurs programmes d'accompagnement en Assaba où les besoins d'accompagnement persistent.

6. Leçons

■ Leçons en matière d'appui communal

- ▷ L'expérience du PACA illustre 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 et les organisations de la société civile. L'ensemble de ces appuis doit être cohérent, mais fait appel à une somme de compétences difficiles à concilier et requiert des positionnements différents difficilement compatibles.
- ▷ De même, l'appui aux institutions communales doit associer des appuis financiers et non financiers et porter sur des domaines différents : planification, gestion communale, fiscalité, maîtrise d'ouvrage, développement local... Le bilan du PACA laisse penser qu'un projet polyvalent est difficile à mettre au point et à exécuter. L'enjeu de l'harmonisation et de la coordination des différents projets et de la coordination au niveau régional est donc un enjeu majeur en matière d'appui à la décentralisation.
- ▷ L'expérience du PACA laisse penser qu'un dispositif d'appui aux communes rurales dans des zones enclavées devrait articuler deux types d'appui : appui à maîtrise d'ouvrage (type INTERCOM) et appui de proximité (type VNU). Mais elle n'apporte pas de réponses aux questions essentielles posées par leur articulation et leur pérennisation institutionnelle et financière.

■ Leçons propres à l'approche PNUD/FENU

- ▷ La participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques communales (à travers des outils de planification participative et des outils financiers) apparaît comme un élément central dans l'approche du FENU. L'expérience du PACA illustre l'intérêt de ce type d'outil (mobilisation de la société civile, intensification de la relation commune/OSC), mais montre aussi les difficultés de la mise en œuvre de ces fonds (faibles impacts des microprojets, 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 est émergente et les OSC encore trop faibles pour être des interlocuteurs crédibles des communes (faibles capacités techniques, dispersion, volatilité et parfois forte politisation des OSC) d'autant que ces projets ont peu de chance de survivre après l'interruption des projets d'appui.
- ▷ 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 lorsque les communes partenaires des projets sont dotées d'un minimum de moyens mais n'étaient pas adaptés au contexte de l'Assaba. La pertinence de l'objectif du SAFIC est avérée, mais les institutions communales auraient sans doute besoin d'outils plus simples et plus pragmatiques pour améliorer leur fiscalité. Par ailleurs, l'expérience du PACA montre que les équipes de projet auraient besoin de dispositifs de suivi-évaluation simples, opérationnels et adaptés. L'expérience du PACA illustre également l'intérêt de l'outil PDC, mais montre aussi les limites d'un premier exercice de planification. Pour garder son avance en matière de planification locale, le FENU pourrait travailler sur des méthodes d'actualisation et de perfectionnement des outils de planification communale.
- ▷ Enfin, les difficultés du projet questionnent l'organisation du copilotage PNUD-FENU. L'association PNUD/FENU n'est pas apparue particulièrement bien armée pour réagir aux difficultés rencontrées par le projet. Ce copilotage aurait notamment été plus efficace si les deux

parties s'étaient accordées sur une conception initiale partagée, la répartition des responsabilités réciproques et des rôles de chaque partie prenante, les modalités de gestion financière du projet, la mise en place d'un outil de suivi et financier qui permette de suivre régulièrement l'exécution du projet et l'organisation de bilans permettant d'ajuster leur stratégie opérationnelle (mise à jour du cadre logique).

■ Conclusions

Le PACA est intervenu dans une région difficile et dans contexte politique perturbé. Sa mise en œuvre s'est heurtée à de nombreux obstacles, entre autre parce que sa conception n'avait pas toujours su anticiper les plus prévisibles de ces difficultés.

Il aura cependant contribué à renforcer les capacités des communes et à créer les conditions d'une meilleure collaboration entre elles et les organisations de la société civile.

Il a notamment permis que toutes les communes soient dotées de plans communaux de développement élaborés de façon participative (même si ces derniers ne sont pas encore de véritables outils de planification).

Les instruments financiers qu'il a mis en place ont été assez mal maîtrisés. Ils ont contribué au financement de microprojets inégalement réussis qui globalement, n'ont contribué que modestement à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Ces résultats mitigés et l'absence d'un dispositif de suivi-évaluation performant ont limités la capacité du projet à alimenter les débats nationaux et régionaux sur les questions de gouvernance locale. L'expérimentation d'un système d'évaluation de la performance des communes constitue cependant une innovation intéressante susceptible de contribuer aux réflexions conduites en la matière par les autorités mauritaniennes.

7. Composition de l'équipe d'évaluation

Les deux consultants internationaux ayant réalisé cette mission sont deux salariés permanents du Gret :

- Daniel Neu, chef de mission,
- Emilie Barrau, experte en décentralisation et développement local.

Les consultants locaux étaient :

- Brahim Ould Memoud, spécialiste en participation, inclusion sociale, genre,
- Bouh Ould Sleimane, ingénieur en génie civil,
- Dah Ould Khtour, économiste,
- Mohamed Fadel Saadbouh, ingénieur agronome.

II. OBJECTIFS/BUTS DE L'ÉVALUATION

1. Objectifs de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation sont formulés comme suit dans les termes de référence :

- « Aider le gouvernement de la Mauritanie, les 21 communes d'intervention du projet dans la région de l'Assaba, ses bénéficiaires, le ministère français des Affaires étrangères et européennes, le FENU et le PNUD à analyser l'efficacité et l'efficience dans la gestion du projet, la pertinence du projet en termes de résultats, de la durabilité de ces résultats et du niveau de satisfaction des acteurs clés et des bénéficiaires en rapport avec ces résultats ; »
- « Analyser la responsabilisation et la redevabilité ;
- des parties prenantes à l'exécution du projet vis-à-vis des parties qui en assurent le financement et des parties bénéficiaires, en termes d'obligations réalistes de résultats ; »
- « Apprécier le positionnement stratégique du PNUD-FENU par rapport aux autres bailleurs clés opérant en Mauritanie dans le domaine de la décentralisation, la pertinence de ses partenariats et les leçons à en tirer ; »
- « Identifier les acquis de l'expérience du PACA comme projet pilote pour l'éventuelle nouvelle programmation du PNUD et du FENU en Mauritanie en matière d'appui à la décentralisation, à la gouvernance locale, en relation avec les objectifs du Millénaire (OMD) et la lutte contre la pauvreté ; »
- « Contribuer à l'apprentissage institutionnel de la France, du FENU et du PNUD en termes de leçons apprises des interventions conjointes sur le terrain et dans les domaines couverts par le Projet ; »

Il est également attendu de la mission qu'elle procède à une revue stratégique de la performance du projet en vue de :

- « Donner aux acteurs locaux une vision externe et objective de l'état du projet dans sa phase finale sur : le financement et son utilisation, le niveau de réalisation des résultats escomptés, le degré de satisfaction des bénéficiaires et des partenaires, sur sa pertinence et sur l'efficacité avec laquelle il est géré et mis en œuvre ainsi que sur sa contribution à l'atteinte de son objectif de développement et son objectif immédiat, et la durabilité des résultats ; »
- « Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle mesure le contexte des politiques de développement, au sens large, demeure favorable à la répliquabilité des expériences pilotes du PACA ; »
- « Vérifier dans quelle mesure les engagements pris au moment de l'approbation du document de projet, en particulier sur l'orientation du FICA en faveur de la réduction de la pauvreté, ont été respectés par l'ensemble des parties ; »
- « Décrire l'environnement en matière de politique de décentralisation en Mauritanie, évaluer la contribution éventuelle du projet à cette problématique, en identifiant les défis qui resteraient à relever lors d'une éventuelle nouvelle programmation ; »
- « Soumettre les grandes lignes d'une éventuelle nouvelle programmation et des orientations générales à envisager pour le futur. »

2. Insertion dans le cycle du programme

Le PACA, démarré en février 2005 et prévu sur trois ans, aurait dû se terminer en février 2008. L'évaluation à mi-parcours de juillet-août 2007 a préconisé son prolongement jusqu'à mi-2009⁹. En janvier 2008, le comité national de pilotage du projet a décidé de suivre cette recommandation. Le FENU et le ministère français des Affaires étrangères ont entériné cette décision fin mai 2008. Puis, en 2009, une prolongation supplémentaire a retardé la clôture du programme au 31 décembre 2009.

La mission d'évaluation finale du PACA s'est déroulée du 30 novembre au 22 décembre 2009, une semaine avant la fermeture du projet.

III. METHODOLOGIE ET DEROULEMENT DE L'EVALUATION

1. Principes méthodologiques

- ▷ L'approche des deux projets (PACA et PACURD) est fondée sur des démarches participatives et accorde une place importante au renforcement des capacités et à la création de synergies entre les parties prenantes. La méthodologie de l'évaluation sera cohérente avec ces principes d'action en accordant une importance majeure à l'écoute de l'opinion et des jugements des populations, des bénéficiaires des actions et des parties prenantes.
- ▷ L'évaluation suivra une démarche itérative. Des diagnostics rapides fondés sur l'analyse documentaire et quelques entretiens clés permettront d'établir puis d'affiner le programme de travail, les choix d'interlocuteurs et les outils utilisés lors des entretiens collectifs ou individuels. Cela implique que l'équipe d'évaluation procède à des débriefings internes réguliers.
- ▷ Les questionnements de cette évaluation accordent une place importante aux enjeux politiques et stratégiques. Cela invite, dans la mesure du possible, à élargir le champ des investigations (analyse documentaire, entretiens) au-delà du périmètre immédiat de la mise en œuvre des projets (personnes ressources sur la décentralisation, institutions pilotant les politiques de décentralisation, politiques des bailleurs sur la question...).
- ▷ La mission se déroulera conformément au processus en neuf étapes préconisé par les termes de références du FENU¹⁰.

2. Les temps forts et « d'échange » de l'évaluation

Les principaux temps forts de l'évaluation étaient les suivants :

- ▷ Un briefing de pré-mission pour permettre l'organisation des rendez-vous et la mise à disposition des documents « de base » du projet.
- ▷ Les ateliers de formulation d'hypothèses internes à l'équipe de consultants au début de la mission de terrain, devant permettre d'ajuster les outils et l'organisation du travail (organisation, échantillonnage, questions évaluatives...).

⁹ Cf. le rapport final de cette évaluation daté de novembre 2007.

¹⁰ Cf. Termes de références de l'évaluation.

- ▷ Les ateliers de restitution au niveau local et national afin de mettre en débat les premières conclusions, avant que celles-ci ne soient figées, pour recueillir l'opinion des parties prenantes sur les programmes évalués.
- ▷ Le débriefing final organisé par téléconférence avec le siège du FENU et la restitution prévue au MAEE à Paris après la remise de la version provisoire des produits attendus de la mission.

3. Les principales étapes d'investigation

Les principales étapes de recueil d'opinions et de collecte de données étaient les suivants :

- ▷ Les premiers entretiens avec les parties prenantes nationales à Nouakchott (bailleurs, partenaires institutionnels...) afin de situer le projet dans un contexte politique plus large et d'analyser les temps forts de l'histoire et du pilotage du projet, ainsi que de recueillir l'opinion de partenaires politiques et institutionnels du projet.
- ▷ Une phase d'entretiens et de collecte de données auprès des acteurs supra-communaux (entretiens avec équipe de projet, étude documentaire, entretiens avec parties prenantes intervenant au niveau régional).
- ▷ Les visites et entretiens au niveau local dans les communes pour recueillir les opinions des parties prenantes et des bénéficiaires locaux (équipes communales, OSC...).
- ▷ Des entretiens complémentaires au retour de la mission de terrain pour compléter les besoins d'informations et réinterroger les perspectives de l'après-projet.

4. Déroulement de la mission

Déroulement

La mission s'est déroulée en trois grandes phases :

- à Nouakchott, du 30 novembre au 3 décembre, l'équipe d'évaluation a continué son travail bibliographique amorcé avant le départ, et rencontré les principaux partenaires institutionnels du projet ;
- elle s'est ensuite rendue à Kiffa où elle a séjourné du 4 au 17 décembre. Pendant cette phase de terrain, après un atelier de lancement, la mission a travaillé avec l'Unité d'appui-conseil du projet (UACP) et rencontré les principaux partenaires locaux de celle-ci. Elle s'est rendue dans 10 des 21 communes appuyées par le projet. Enfin, elle a rendu compte de ses premières conclusions aux parties prenantes locales ;
- de retour à Nouakchott, elle a complété ses premiers entretiens, rédigé un premier aide-mémoire et restitué ses conclusions successivement au Service de coopération et d'action culturelle (SCAC), au PNUD, au FENU Dakar (par téléphone) puis, le 22 décembre, aux membres du comité de pilotage du projet et aux partenaires réunis par la Direction générale des collectivités territoriales (DGCT).

Composition de la mission

L'équipe d'évaluation était composée de six personnes : Daniel Neu, chef de mission, Emilie Barrau, spécialiste en développement local, Brahim Ould Memoud, spécialiste en participation, inclusion sociale, genre, Bouh Ould Sleimane, ingénieur en génie civil, Dah Ould Khtour, socio-économiste, et Mohamed Fadel Saadbouh, ingénieur agronome.

Organisation de la mission

Durant la phase de terrain, l'équipe s'est divisée en deux groupes de trois consultants. Chacun des groupes s'est rendu dans deux moughataa. Il a visité deux à trois communes par moughataa et

rencontré chaque fois que possible les responsables des services techniques déconcentrés départementaux¹¹. Au total, 10 communes ont été visitées sur les 21 ciblées par le PACA¹².

Dans chaque commune étaient prévus :

- la visite des réalisations financées par le projet ;
- des entretiens collectifs avec les populations bénéficiaires et les « gestionnaires » de ces réalisations ;
- une discussion avec un groupe d'élus ;
- des entretiens individuels avec le maire et le secrétaire général des communes ;
- l'examen des archives communales ayant trait au fonctionnement des instances de la commune, à sa gestion et à l'exercice de sa maîtrise d'ouvrage.

Les communes visitées ont été choisies en concertation avec la chargée de programme du FENU et le coordinateur du PACA en tenant compte des résultats des évaluations pratiquées par le comité d'arbitrage et d'évaluation des performances (CAEP) mis en place par le projet¹³. Une commune dite « performante » et l'autre « peu performante » ont ainsi été visitées dans chacune des quatre moughataa¹⁴ d'intervention du PACA. Les trois communes jugées les plus faibles parmi les 21 n'ont toutefois pas été visitées par la mission.

Conformément aux termes de références, un des deux groupes a également visité la commune de Kankossa dans la moughataa du même nom. Les communes de cette moughataa ne font pas partie de la zone d'intervention du PACA mais ont participé durant le programme de certaines formations et ont bénéficié indirectement des appuis apportés au collectif des maires et aux services techniques déconcentrés.

Par ailleurs, la mission a également rencontré plusieurs institutions à Kiffa intervenant sur l'ensemble du territoire régional, notamment :

- le collectif du maire ;
- la cellule régionale du MAED (le ministère des Affaires économiques et du développement);
- la plate-forme de concertation des ONG ;
- les services déconcentrés régionaux ;
- l'équipe INTERCOM et VAINCRE.

Enfin à Nouakchott, la mission a rencontré, avant et après la phase de terrain, outre différents interlocuteurs au niveau du PNUD, du FENU et du MAEE, et les représentants des ministères parties prenantes du projet, la DGCT (Direction générale des collectivités territoriales) USGAF (l'Unité de suivi et de gestion administrative et financière), le MAED ;

- le coordinateur du programme VAINCRE, du PASK et du PERICLES (Programme européen pour le renforcement des institutions des collectivités locales et de leurs services.);
- l'Agence française de développement et la Commission européenne ;
- l'Institut supérieur d'études professionnelles¹⁵.

¹¹ Cf. programme de la mission et liste des personnes rencontrées en annexe de ce rapport.

¹² Les communes visitées : Boumdeid, Hsey Tine, Aghoratt, Legrane, Guerou, Kamour, Ghaira, Barkeol, Daghveg et Ghabra.

¹³ Cf. ci-après page 22 et suivantes.

¹⁴ Cf. note 2 page 8.

¹⁵ Voir programme de la mission en annexe.

Difficultés

Dans la phase de terrain, la mission n'a pas toujours pu rencontrer les personnes qu'elle souhaitait, celles-ci étant absentes lors de son passage, notamment au niveau des services techniques des moughataa. Son travail, compliqué par le nombre, l'enclavement et la diversité des communes, s'est également heurté à la faiblesse de l'archivage communal et à l'éloignement de certaines réalisations qu'elle n'a alors pas pu visiter.

Malgré le bon accueil réservé à la mission et la collaboration de l'UACP, 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 interventions et du manque de clarté du document de projet initial.

IV. PROFIL DU PROGRAMME

1. Contexte du pays

2005-2009 : une période de forte instabilité politique en Mauritanie ne facilite pas la poursuite d'une politique de décentralisation claire

▷ Une succession de coups d'Etat et de périodes de transition

Depuis l'approbation du PACA, en février 2005, la Mauritanie a connu une période de forte instabilité politique. Le coup d'Etat d'août 2005 a mis fin à un régime relativement stable depuis 1984. Entre 2005 et 2007, une période de transition politique est enclenchée avec l'organisation d'élections municipales, législatives et présidentielles. Un nouveau coup d'Etat intervient en août 2008 renversant le président élu 15 mois plus tôt et plongeant le pays dans une nouvelle crise institutionnelle. Cette crise se termine en juillet 2009 avec l'élection de Mohamed Ould Ahmed Aziz à la présidence de la République et un certain retour à l'ordre constitutionnel.

▷ Le contexte de décentralisation : l'absence d'une politique claire dans la durée

Le processus de décentralisation est enclenché depuis 1987 en Mauritanie avec la création des communes¹⁶ et l'organisation des premières élections municipales¹⁷. L'ordonnance de 1987 transfère aux communes de larges compétences en matière de développement local¹⁸, mais ne donne pas lieu aux décrets d'application pour sa mise en œuvre, notamment concernant les transferts financiers entre Etat et communes. Ce n'est en fait qu'à partir de 2001 que les communes prennent une existence réelle, suite à la réforme de la fiscalité qui les rend gestionnaires d'un certain

¹⁶ Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.

¹⁷ Depuis 1987, l'organisation territoriale de la Mauritanie s'organise en trois niveaux d'administration : la wilaya (région), comprenant des Moughataa (département) composées elles-mêmes de communes. Les wilayas et moughataa sont des échelons déconcentrés alors que les communes sont des institutions décentralisées, gérées par des conseils municipaux élus.

¹⁸ « Art. 2 : « La commune est chargée de la gestion des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat » (ordonnance n° 87-289).

nombre de taxes et d'impôts¹⁹, et de l'augmentation du Fonds régional de développement (FRD), fonds transféré²⁰ par l'Etat aux communes.

La politique de décentralisation est relancée en 2007, avec la mise en place du ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire (MDAT) et le lancement d'un chantier de réformes : un nouveau code des collectivités territoriales prévoyant la mise en place de conseils régionaux est élaboré ; un avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire, redéfinissant les critères de découpage des communes, est conçu ; enfin, la réforme du FRD est envisagée. L'année 2007 voit aussi le lancement d'un grand programme d'appui à la décentralisation et au développement local financé par l'Union européenne : le PERICLES.

Mais les changements politiques faisant suite au coup d'Etat d'août 2008 entraînent une nouvelle restructuration ministérielle. Le MDAT est éclaté en deux départements : la décentralisation (DGCT²¹) est rattachée au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC), tandis que l'aménagement du territoire est rattaché au ministère de l'Équipement, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire. Les réformes en cours sont bloquées du fait de la suspension de l'intervention des bailleurs en 2008-2009 et de l'instabilité institutionnelle.

Enfin, même s'il est trop tôt pour en tirer des conclusions, il semblerait que cette politique soit en cours de relance fin 2009 (relance du nouveau code des collectivités et de PERICLES).

▷ L'instabilité chronique du personnel communal et administratif

A l'instabilité politique au niveau national s'ajoute une grande instabilité au niveau des acteurs locaux (en Assaba comme dans toutes les régions mauritaniennes) pendant le projet :

- les équipes municipales sont renouvelées fin 2006 à 90 % et composées pour 85 % de nouveaux élus sans expérience en gestion communale ;
- l'ensemble des wali sont remplacés en août 2007. Plus globalement les représentants de l'Etat au niveau local (wali et hakem) et les responsables des services techniques déconcentrés se caractérisent par une grande instabilité pendant toute la période du projet (par exemple, entre 2005 et 2009, le wali a été changé 5 fois)²²;
- enfin, fin 2009, la plupart des secrétaires généraux des communes rurales étaient en cours de remplacement²³.

L'Assaba, un contexte difficile

▷ L'Assaba, une région pauvre concentrant un grand nombre d'interventions de développement. Le PACA intervient dans 4 départements²⁴ de la wilaya de l'Assaba, région située au centre-sud de la Mauritanie, qui s'étend sur une superficie de 36 600 km² (3,5 % du territoire national). L'Assaba est une zone d'intervention historique du FENU en Mauritanie, qui y intervient depuis

¹⁹ Les communes gèrent entièrement et fixent les taux de la contribution foncière et de la taxe d'habitation. Elles gèrent aussi, partiellement, la patente. La contribution foncière sur les terrains agricoles, la contribution communale, les redevances, les droits domaniaux et assimilés sont, aussi, entièrement dévolus aux communes.

²⁰ L'enveloppe financière du FRD a connu un accroissement sensible depuis 2002 passant de 600 millions d'ouguiyas en 2002 à 2 500 millions d'ouguiyas en 2006 et 3 milliards en 2009. Cf. *Processus d'identification européen d'un programme d'appui à la décentralisation en Mauritanie. Phase 1. Etat des lieux*, janvier 2007.

²¹ Direction générale des collectivités territoriales.

²² Rappel : Les walis sont les hauts fonctionnaires qui dirigent les services des Wilaya. Les Hakems dirigent ceux des moughataas (cf. note 1 et 2 page 7 et 8).

²³ Les secrétaires généraux agents du MIDEC (ministère de l'Intérieur et de la décentralisation) devraient rester en place.

²⁴ Les départements de Barkeol, Boumdeid, Guerou et Kiffa. Le seul département de la région où il n'intervient pas est le département de Kankossa, couvert par l'intervention du PASK (projet de lutte contre la pauvreté).

1982. Le PACA s'inscrit notamment dans la suite du programme de Lutte contre l'abandon des terroirs villageois de l'Assaba, mis en œuvre entre 1996 et 2001.

L'Assaba abrite une population estimée en 2008 à 291 736 habitants²⁵ (environ 9,2 % de la population mauritanienne). La population vivant en dessous du seuil de pauvreté est estimée à 67,9 %, contre 46,7 % pour l'ensemble de la Mauritanie. La pauvreté y est plus aiguë dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Cette situation se traduit notamment par des niveaux alarmants des indicateurs relatifs à l'accès aux infrastructures de base.

Du fait de son niveau élevé de pauvreté, l'Assaba connaît une grande concentration d'interventions pour le développement²⁶, notamment des agences du système des Nations Unies, pour laquelle elle fait figure de wilaya pilote en Mauritanie.

▷ Un contexte économique difficile et un niveau de ressources humaines très faible.

Sur le plan économique, l'Assaba se caractérise par sa vocation agropastorale. L'économie locale, concentrée sur les activités agricoles et d'élevage, est très fragile du fait des conditions naturelles difficiles (irrégularité et faiblesse de la pluviométrie, risques de sécheresse, dégradation de l'environnement). La région est largement déficitaire pour la couverture de ses besoins alimentaires. Les activités commerciales et artisanales sont concentrées dans les centres urbains (Kiffa et Guerou principalement).

L'Assaba se caractérise également par la dispersion de sa population (hors Kiffa) et un fort enclavement des villages qui limitent encore les perspectives en matière de développement économique (moins de 30 % de la population active y aurait des activités économiquement viables). Enfin, le niveau des ressources humaines est très faible et le taux d'analphabétisme y est élevé²⁷.

2. Essentiel du programme

2.1 Sommaire du programme

Le sommaire du programme, selon le document projet initial, est le suivant²⁸ :

« Le projet contribuera à créer les conditions qui favorisent un développement local durable dans la wilaya de l'Assaba et qui réduisent la pauvreté. En particulier, il vise à améliorer l'accès des populations aux services sociaux et aux infrastructures de base et à promouvoir les initiatives locales. En bénéficiant directement à une population d'environ 180 000 personnes rattachées administrativement à 21 collectivités locales (dont une commune urbaine et vingt communes rurales), le projet comporte quatre produits ou composantes, à savoir : »

1. « Les rôles des acteurs institutionnels locaux en matière de développement local sont définis et les instruments méthodologiques concernant la planification, la programmation des initiatives de développement et le financement sont élaborés, mis en place et rendus opérationnels. »
2. « Les capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux en matière de planification de programmation des initiatives locales de budgétisation et de mise en œuvre du développement local sont renforcées. »

²⁵ Selon l'étude DEV STAT 2008.

²⁶ Notons notamment la mise en œuvre simultanée du PACA, du PADDEM, du PASK et du programme VAINCRE.

²⁷ Estimé à 55 % des personnes âgées de plus de 15 ans.

²⁸ Cf. première page ii du document de projet, document final de mai 2004.

3. « Les instruments financiers internes et externes des collectivités locales de la wilaya de l'Assaba sont mis en place (dans le cadre d'investissements sociaux et économiques publics).
4. « La démarche du projet en matière de planification et suivi du développement local alimente le débat régional et national en matière de gouvernance démocratique. »

« Le projet vise à capitaliser les leçons apprises par le programme de Lutte contre l'abandon des terroirs villageois de l'Assaba et à développer davantage des liens interactifs entre les politiques du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté et d'appui à la décentralisation démocratique. Il établira aussi des synergies avec d'autres programmes intervenant dans l'Assaba en particulier le Projet d'appui à la déconcentration et à la décentralisation en Mauritanie (PADDEM) financé par la Coopération française.

Le projet s'inscrit ainsi dans le cadre de la consolidation du processus de décentralisation démocratique pour appuyer la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales en matière de développement local et de lutte contre la pauvreté ».

2.2 Statut du programme

Selon les dernières données transmises (mars 2010), 87 % des fonds finalement disponibles au budget du projet avaient été consommés à la fin du projet (décembre 2010).

En dollars US

DEPENSES		BUDGET final	Budget PRODOC (1)	DELIVERY sur budget final
Total France 2005-2009	1 890 289,00	2 348 485,00	1 892 828,00	80 %
Total FENU 2005-2009	460 642,00	450 000,00	300 320,00	102 %
Total PNUD 2005-2009	691 782,00	690 000,00	600 000,00	100 %
TOTAL PACA 2005-2009	3 042 713,00	3 488 485,00	2 793 148,00	87 %

(1) hors contribution prévue du gouvernement (300 000 USD), des communes (18 089) et des bénéficiaires (59 267)

L'évolution des taux de change entre euros et dollars US et les intérêts bancaires perçus par le FENU expliquent l'augmentation de la contribution française. Le PNUD et le FENU ont par ailleurs augmenté leur dotation respectivement de 90 000 dollars et de 150 000. Au total, hors contribution de l'Etat, l'écart entre le budget final et le budget initial s'élève aux environs de 700 000 dollars US.

Le taux d'exécution par rapport au budget final est, selon les chiffres envoyés début 2010 par le FENU, de 87 % (des dépenses d'un montant total de 3 042 713 dollars US pour un budget final de 3 488 485 dollars US).

Le taux d'exécution varie fortement d'un output à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous fondé non pas sur le budget final, mais sur le budget initial²⁹.

DEPENSES PAR OUTPUT 2005-2009

TITRE OUTPUT	Prévu PRODOC		Réalisé		Réalisé/prévu
	USD	%	%	USD	%
Total Output 1 Institutions	193 000,00	7	3	81 294,40	42
Total Output 2 Renforcement des capacités	141 000,00	5	32	871 508,00	618
Total Output 3 Investissements	1 141 426,00	42	27	749 218,00	66
Total Output 4 Impact	110 000,00	4	3	93 560,00	85
Total Output 5 Appui technique + appui siège	912 100,00	33	35	966 771,00	106
Divers et imprévus	270 753,00	9	10	280 362,00	104
TOTAL PACA 2005-2009	2 768 279,00	100	110	2 762 351,40	100

En dollars US

2.3 Les principales recommandations de l'évaluation à mi-parcours

La mission d'évaluation à mi-parcours a recommandé de recentrer l'action du programme sur ce qui lui semblait sa mission spécifique, à savoir la planification participative, la stimulation de la relation commune/société civile et l'accompagnement des initiatives locales.

Pour ce faire, elle a émis plusieurs propositions concrètes :

1. Veiller à l'utilisation et à l'actualisation des plans de développement communaux (PDC), déjà élaborés pour chaque commune, et mener à son terme l'étude consacrée à l'amélioration des ressources propres des communes (l'étude SAFIC) (produit 1).
2. Réaliser un inventaire précis des besoins en formation et évaluer l'impact des formations déjà assurées (produit 2).
3. Revoir la conception de l'outil financier mis en place, le FICA, le Fonds d'investissement des communes de l'Assaba (produit 3).
4. Mettre l'accent, d'une part sur l'appui à l'élaboration et la gestion des microprojets en associant communes et sociétés civiles locales, et, d'autre part, sur l'organisation de relations de collaboration plus étroites entre les communes et les services techniques déconcentrés de l'Etat.

Pour que ses propositions puissent être suivies d'effet, la mission recommandait par ailleurs :

5. de revoir et d'adapter le management du projet notamment ses outils de programmation et de pilotage ;
6. de formuler plus explicitement des stratégies en matière de planification, formation, prise en compte de la dimension genre et relations communes/société civile ;
7. de revoir la composition et l'organisation de l'équipe du projet.

Les recommandations 1, 2 et 3 ci-dessus n'ont pas pu finalement être pleinement mises en œuvre. Le renforcement de l'équipe de projet indispensable à la quatrième n'a pu intervenir qu'en juillet 2008, avec l'arrivée de quatre VNU.

²⁹ Les totaux des budgets ou des dépenses « par bailleur » et « par produit et catégorie » ne coïncident jamais exactement sur les données fournies à la mission. Sur le document de projet (page 38), le budget par produit et catégorie hors participations de l'Etat, des collectivités locales et des bénéficiaires s'élève à 2 748 279 dollars US. Page 39, ce même budget par partenaire est de 2 793 148 dollars US, et, distingué par produit entre PNUD et FENU+MAE, il se monte à 2 781 279 dollars US. En annexe de ce même document, page 60, le budget détaillé par produit s'élève à 2 771 279 dollars.

V. EVALUATION

1. Les résultats liés aux objectifs immédiats par produit

1.1 Produit 1 : Instances et outils

Résumé : Le PACA a mis en place des instances ad hoc (CAD et CAEP) au niveau des moughataa pour contribuer au dialogue entre communes et services techniques déconcentrés. Ces instances n'ont pas fonctionné de manière suffisamment longue et régulière pour assurer un changement durable dans les relations entre communes et services techniques. Par ailleurs, le PACA a contribué, avec d'autres projets (PADDEM, VAINCRE), à renforcer les institutions communales de l'Assaba (conseil municipal, commissions spécialisées) ; ce renforcement semble bien tangible (communes équipées avec un minimum de services et quelques élus maîtrisant leur fonction), même si leur fonctionnement reste très inégal et globalement faible. Enfin, le PACA a permis d'élaborer des plans de développement communaux (PDC) dans chaque commune de manière participative. Mais leur non-actualisation durant le projet ne permet pas d'ancrer ces outils et méthodes durablement dans les pratiques. Le PACA a également appuyé la réalisation de plans d'investissement annuels et pluriannuels (PIA, PIP), qui sont encore loin d'être de véritables outils de programmation budgétaire car ils ne sont pas fondés sur une analyse des ressources réelles des communes.

1.1.1 CAD et CAEP

▷ Les instances prévues par le projet sont mises en place, mais ont finalement peu fonctionné.

Le PACA prévoit la mise en place de deux instances au niveau des moughataa :

- **Le Comité d'analyse des dossiers (CAD)** chargé d'analyser « le contenu technique des dossiers »³⁰ des microprojets. Par délégation du hakem, il est présidé par l'inspecteur MDRE et composé des services techniques présents au niveau de la moughataa³¹, du chargé de légalité, de la cellule MAED et du PACA comme observateurs.
- **Le Comité d'arbitrage et d'évaluation de la performance (CAEP)** chargé d'évaluer « la performance des communes et des autres institutions, avec au préalable la définition des paramètres d'évaluation »³². Il est présidé par le hakem et composé des services techniques départementaux, de la cellule MAED, du chargé de légalité et du percepteur. Le PADDEM est invité pour avis et le coordinateur PACA présent comme observateur.

Les CAD et CAEP ont été créés par arrêtés du hakem dans les 4 moughataa.

▷ Les CAD, des espaces de concertation entre services déconcentrés et communes pertinents, mais peu expérimentés

Les CAD visent le renforcement de la concertation entre services techniques déconcentrés et communes. Les CAD se sont réunis deux fois dans chacune des moughataa, une première fois fin 2007 pour analyser les projets du FICA 2, une seconde début 2009 pour évaluer les projets du FICA 3 (de manière partielle car seules 10 communes ont présenté des projets et le CAD de Guerou n'a pas eu lieu).

La mémorisation et l'appréciation de cette instance est très variable selon les services. Cependant, il est probable que ces exercices aient été trop espacés pour être réellement appropriés par les services techniques concernés et s'inscrire durablement dans le paysage institutionnel (notamment du fait de la forte instabilité du personnel des STD).

³⁰ Cf. Prodoc PACA.

³¹ Outre l'inspecteur MDRE, il s'agit du médecin chef, de l'inspecteur éducation et du responsable des femmes (SECF).

³² Cf. Prodoc PACA.

Les recommandations faites par les CAD portent surtout sur des aspects de pertinence des projets proposés par les communes ou sur des aspects de procédure administrative³³. En revanche, les comptes rendus des CAD font peu apparaître de recommandations concernant la faisabilité technique des réalisations, le respect des normes techniques³⁴, ou encore la disponibilité de personnel qualifié.

Les communes rencontrées ont également peu mémorisé l'expérience « CAD ». D'une part, il ne s'agissait pas d'un organe décisionnaire de sélection des projets, ses recommandations étant seulement indicatives ; d'autre part, les communes n'assistaient pas au CAD et avaient des retours limités sur ses appréciations.

▷ Les CAEP, une innovation marquante mais une méthodologie perfectible.

Contrairement au CAD, les CAEP sont des instances bien connues des communes et des services techniques déconcentrés. Dans chaque moughataa, trois CAEP ont été organisés (fin 2005, début 2007, début 2008). La mise en place d'un bonus/malus sur le FICA en fonction des performances des communes a marqué les équipes municipales et les a encouragées à produire les documents réglementaires à partir desquels elles étaient évaluées.

Les membres du CAEP étaient chargés d'évaluer les communes à partir d'une grille de notation portant sur trois dimensions principales : le fonctionnement de la commune, la gestion financière et ses interventions en matière de développement. Cette évaluation était faite sur la base de documents communaux fournis par les communes.

La principale limite de l'action des CAEP est que leurs notations ont finalement eu peu d'impact sur les subventions (seulement pour le FICA 3 et de manière partielle puisque seules 10 communes sont concernées par le FICA 3)³⁵. Par ailleurs, si l'expérience était renouvelée, voire généralisée, il faudrait sans doute revoir le système d'évaluation (sur document) et de notation (qui prend peu en compte la qualité des réalisations et la transparence).

1.1.2 Instances communales : conseil, commission et « comités de concertation communale »

▷ Des communes émergentes qui maîtrisent les grands principes de la gestion communale

D'après les informations collectées dans la dizaine de communes visitées par la mission d'évaluation, il apparaît tout d'abord que les communes d'Assaba existent³⁶. Elles disposent, dans la plupart des cas, du personnel minimum et de bâtiments de mairie, même si les situations sont très variées selon le dynamisme des équipes municipales et des ressources des communes. Les grands principes de gestion communale et de fonctionnement des instances communales sont connus.

Ainsi, les communes visitées disposent toutes d'un maire et d'un conseil municipal (CM) élu qui se réunit lors de 4 sessions annuelles prévues par la loi³⁷. Les maires connaissent leurs rôles, notamment celui d'ordonnateur des dépenses et de responsable de l'exécution communale du budget. Les commissions spécialisées sont statutairement en place dans la plupart des communes, mais ne

³³ Par exemple : « La lettre du maire est confuse, la commission demande aux maires de présenter au hakem la délibération du CM et d'envoyer les agréments de coopératives », « Le choix de l'électrification de l'Hôtel de ville est pertinent », « Le projet est pertinent et il est inclus dans le PDC ». Compte rendu du CAD Barkeol, 16 avril 2009.

³⁴ Par exemple : normes standard pour la construction d'une école selon le ministère de l'Education nationale ou d'un abattoir selon le MDRE.

³⁵ Pour le FICA 1, les communes n'étaient pas encore évaluées et pour le FICA 2, les notes n'ont pas été prises en compte à cause du changement des équipes municipales dans la plupart des communes.

³⁶ Pour autant qu'on puisse en juger lors d'un passage rapide d'une demi-journée maximum par commune.

³⁷ Cf. ordonnance 87.289 du 20/10/1987.

sont pas toujours opérationnelles (difficultés à réunir les élus du fait de leur dispersion dans les villages, niveau très faible...).

Les communes disposent également toutes d'un secrétaire général (SG) qui, avec le maire, coordonne les principales activités communales. Certaines communes disposent également d'un responsable administratif et financier (RAF), de régisseurs chargés du recouvrement des taxes et de personnels administratifs (secrétaire, planton, chauffeur). Dans quelques communes, le SG est également un élu, tout comme le RAF. Les plus grandes communes (chef-lieu de moughataa) disposent d'un personnel plus important.

Enfin, les principaux documents statutaires sont partiellement disponibles au niveau des communes (budget communal, compte administratif). Les budgets sont généralement préparés par le maire et le SG, puis votés et adoptés par le CM. Ils respectent plus ou moins la nomenclature et sont généralement transmis à l'autorité de tutelle pour approbation.

▷ Des modalités de concertation existent même si elles ne correspondent pas au modèle « comité de concertation communale »

Le PACA prévoit la mise en place de comités de concertation communale (CCC) composés du maire, d'élus, de STD présents au niveau de la commune (santé et éducation) et de représentants de la société civile, chargés d'animer la coordination entre commune et société civile locale. Ces CCC semblent avoir plus ou moins fonctionné lors de l'élaboration des PDC³⁸ et de l'identification des microprojets. Il peut s'agir d'une instance ad hoc répondant au « modèle » CCC, mais il est également parfois assimilé à la commission sociale et culturelle ou à une sous-commission chargée d'identifier les coopératives et les projets.

Globalement, il semble que le dialogue entre commune et population se déroule selon des modalités différentes selon les communes, principalement hors du cadre formalisé du CCC. Par exemple, dans certaines communes, les élus, issus des différents villages, jouent le rôle d'interface avec la population. Dans d'autres communes, quelques personnes ressources issues de la société civile assistent aux conseils municipaux et sont chargées de relayer l'information au niveau des coopératives et de la population.

▷ Des communes fragiles, avec de très faibles compétences en maîtrise d'ouvrage communale et qui reposent sur une ou deux personnes

Si les communes existent physiquement, maîtrisent, au moins formellement, les procédures de gestion communale et s'impliquent dans la mise en place de services aux populations, elles restent très fragiles, principalement du fait de la faiblesse des ressources humaines et du manque de moyens.

La majorité des communes sont gérées par deux personnes clefs : le maire et le secrétaire général. Le renouvellement des maires dans le cadre d'élections et le changement en cours de la quasi-totalité des SG³⁹ en Mauritanie fragilise beaucoup les communes car ils entraînent une perte de compétences et une disparition de la mémoire de la commune, en l'absence quasi généralisée d'archives.

Par ailleurs, les communes sont fragilisées par des capacités financières très faibles. Les ressources de fonctionnement sont couvertes par une partie du Fonds régional de développement (FRD) et par les taxes recouvrées localement. Les capacités d'investissement en équipement sont composées d'une partie du FRD et des subventions de bailleurs de fonds. Les moyens du FRD sont incertains (non-maîtrise par la commune des versements qui se font souvent de manière très tardive, rendant difficile toute programmation et planification des investissements), et les taux de décaissement

³⁸ Voir plus loin (section 11.3) les PDC.

³⁹ Les SG qui étaient souvent des fonctionnaires de l'éducation nationale ou de la santé sont dans toute la Mauritanie en train d'être remplacés par de nouveaux SG (chômeurs diplômés formés par la coopération allemande).

faibles. De plus, les communes n'ont aucune compétence technique et des capacités de maîtrise d'ouvrage très faibles (voir plus loin), ce qui handicape leurs capacités à agir sur le développement de services et d'infrastructures publics.

Enfin, certaines communes de l'Assaba – non visitées par la mission⁴⁰ – ne sont pas dotées du niveau minimal décrit plus haut. Leur principale difficulté est due à l'absentéisme des maires et à une non-fonctionnalité du conseil municipal. Pour ces communes, le FICA 2 n'a pas pu être décaissé ou a été partiellement réalisé.

1.1.3 Les documents de planification et de programmation communales (PDC, PIP et PIA)

▷ Les PDC existent, sont correctement présentés et bien connus des communes

Le PACA a pour objectif d'« aider les autorités locales à élaborer des outils de planification, de programmation et de budgétisation adaptés »⁴¹. Pour cela, il a aidé, en 2005-2006, les 21 communes cibles à réaliser des plans de développement communaux (PDC). Ces PDC, théoriquement élaborés pour une période de 5 ans, sont organisés en trois axes (situation de la commune, axes de développement, actions à mettre en œuvre). Ils ont été réalisés suivant la méthodologie d'un guide de planification du FENU adapté à la Mauritanie qui reprend les principes, étapes et produits de la planification ainsi qu'un certain nombre d'outils et de modèles (PDC, PIP, PIA...).

Les PDC sont généralement disponibles au niveau des communes en français et en arabe. Ils sont d'une qualité variable mais généralement acceptable, d'un point de vue formel, et sont bien connus par les maires et les SG qui s'y réfèrent pour justifier le choix des microprojets réalisés. Le PACA insiste sur son rôle de « chef de file » en matière de planification au niveau de la région de l'Assaba, « ses » PDC étant considérés comme document de référence par les communes et certains bailleurs.

▷ L'élaboration des PDC un temps marquant de concertation avec la population

Le PACA a adopté une démarche participative pour l'élaboration des PDC, cherchant à associer largement les populations et la société civile, ainsi que les STD communaux, dans un processus piloté par la commune. Les acteurs communaux ont été appuyés pour la réalisation des PDC, d'une part, par 21 agents vulgarisateurs de base (AVB) et 4 inspecteurs mobilisés pour la phase de diagnostic dans le cadre d'une convention de partenariat entre le PACA et le MDR⁴², d'autre part par 4 opérateurs (bureaux d'études et ONG)⁴³ chargés d'animer le processus de planification et la formalisation des documents.

Trois étapes ont permis la réalisation des PDC :

- des diagnostics participatifs ont été réalisés dans le cadre d'assemblées villageoises au niveau de tous les villages (445) des 21 communes cibles. Ces diagnostics ont été conduits et animés par des AVB sous la supervision des inspecteurs du MDR ;
- puis des ateliers de planification ont été réalisés réunissant les comités communaux de concertation (CCC) qui avaient pour rôle de superviser le processus d'élaboration des PDC et de travailler sur la planification, avec l'appui des bureaux d'études et des ONG d'appui ;
- finalement les documents (PDC, PIP, PIA) réalisés avec l'appui des bureaux d'études et des ONG ont été adoptés en CM, puis présentés à la tutelle (wali) qui les a approuvés.

Les échanges sur ce processus lors de la mission mettent en exergue la bonne mémorisation par les acteurs communaux de cet exercice qui paraît avoir été un temps important de dialogue entre

⁴⁰ Ont été citées Lebheir, Gueller, Nouamleine.

⁴¹ Prodoc PACA.

⁴² MDR : ministère du Développement rural.

⁴³ BUMEC, TASMIM, Net Audit, ONG Assaba Espoir.

commune et population. La méthodologie semble avoir été comprise même si elle n'est pas appliquée à la lettre.

- ▷ Mais les PDC sont perfectibles : ils sont très larges, non réactualisés et ne servent pas directement la programmation

Si, sur le plan des produits formels et du processus, les PDC semblent être une réussite, on peut s'interroger sur leur utilité réelle en matière de planification et de programmation communale. D'une part, les plans d'action sont très larges, constitués d'une liste irréaliste de priorités ou des « désirs » des populations et/ou des communes. D'autre part, ces priorités ne sont pas toujours cohérentes avec les politiques sectorielles nationales⁴⁴ ou avec les programmations des ministères sectoriels. Enfin, les PDC n'ont pas été réactualisés durant le projet, ne permettant pas de retravailler sur la priorisation des actions avec les nouvelles équipes municipales. Finalement, les PDC ne jouent pas ou peu le rôle d'aide à la programmation qu'on leur prête théoriquement, mais, au mieux, celui de cadre très général, permettant d'éviter le choix de réalisations totalement arbitraires. On constate enfin que les conseils municipaux ont fréquemment recours à des révisions du PDC pour rendre éligibles les microprojets qu'ils souhaitent faire financer sur le FICA (notamment pour les réhabilitations d'hôtels de ville).

- ▷ Les plans d'investissement annuels (PIA) et les plans d'investissement pluriannuels (PIP) existent mais ne sont pas des outils opérationnels de programmation budgétaire

Selon le Guide de planification communale du PACA (2005) : « Un PIP est la base technique nécessaire pour la préparation des instruments de planification annuelle (...) qui constitue la référence pour l'investissement public communal. Il [doit] opérer une distinction entre les projets dont le financement est confirmé et les projets dont le financement n'est pas encore confirmé ». Par ailleurs, « le principal défi d'un PIA consiste à créer un équilibre entre l'investissement global envisagé par la commune pour l'année considérée et les ressources budgétaires disponibles pour la même année »⁴⁵.

Si ces deux outils ont formellement été réalisés pour les 21 communes cibles, ils ne remplissent pas les missions définies ci-dessus. En effet, malgré leur existence formelle, ces PIP (programmation sur trois ans) et PIA (programmation annuelle) sont loin d'être élaborés sur la base des ressources réelles et des budgets prévisionnels des communes et ne sont pas des outils de programmation pragmatique. Ils sont composés de listes d'actions beaucoup trop importantes pour être réalistes, allant parfois jusqu'à 5 ou 10 fois le budget annuel des communes⁴⁶ et ne proposant aucune priorisation des actions à mener.⁴⁷

- ▷ L'expérience du SAFIC n'a pas été menée à bien et n'est pas forcément pertinente dans le contexte de l'Assaba.

Le test du SAFIC (Système d'analyse financière et institutionnelle des communes) prévu dans quatre communes de la wilaya n'a pas abouti. Les diagnostics n'ont pas été finalisés et ont été

⁴⁴ Par exemple des petits villages réclament des centres de santé ou une ambulance, alors que le cadre sectoriel ne les prévoit que pour des bourgs secondaires.

⁴⁵ Guide de planification communale, PACA, 2005.

⁴⁶ A titre d'exemple, le PIP de la commune de Legrane s'élève à 786 millions d'ouguiyas, son PIA s'élève à 195 millions d'ouguiyas alors que son budget annuel 2006 est évalué à 31 millions d'ouguiyas (source : PDC commune de Legrane).

⁴⁷ Ces limites des PDC et des PIP se rencontrent fréquemment au terme de premiers exercices de planification conduits dans des communes telles que celles de l'Assaba. Ce constat invite à s'interroger sur les approches qui permettent d'améliorer progressivement ces plans plutôt qu'à tenter de perfectionner les méthodes utilisées lors de leur première élaboration, cf. ci-après page 48.

jugés de mauvaise qualité⁴⁸, ce qui a bloqué le processus. De plus, l'appui technique d'une expertise internationale initialement prévu n'a pas été réalisé dans les temps. Les concertations publiques et les plans d'action, prévus pour finaliser l'exercice, n'ont pas non plus eu lieu. Le SAFIC semble en outre un outil bien trop technique et sophistiqué pour des communes où les questions de maîtrise de la gestion financière, de capacités à maîtriser un minimum ses ressources et ses capacités d'investissement, au-delà d'investissements projets ponctuels, sont encore très problématiques.

Produit 2 : Renforcement de capacités

Résumé. Le projet a réalisé un grand nombre de formations dont l'efficacité est difficile à mesurer en l'absence d'outils de suivi. Elles visaient principalement les élus et les équipes municipales et ont sans doute participé à une meilleure compréhension de leurs missions, malgré les changements fréquents de personnel et d'élus. Un accompagnement de proximité couplé aux formations aurait sans doute permis une meilleure appropriation et mise en œuvre des apprentissages théoriques. Les formations visant les autres acteurs (STD, OSC) semblent avoir eu des résultats plus inégaux, du fait du niveau général faible et du choix de thèmes moins ciblés sur leurs compétences.

121 Un effort important de formation, une stratégie peu explicite, une efficacité difficile à mesurer

▷ Un effort important en matière de formation ciblée sur la gestion communale, les outils et les procédures du PACA.

Les données transmises par le projet font état de l'organisation de 26 sessions de formation totalisant plus de 6 000 personnes/jour de formation.⁴⁹

Année	Personnes formées	Nb de formations	Nb jours de formation	Personne/jour	Coûts	Coûts personne/jour *	
						Millier OM	USD
2005	874	8	16	1 368	5 855	4,28	16,8
2006	682	3	5	1 324	5 845	4,41	17,3
2007	827	5	7	1 817	3 692	2,03	8,0
2008	1 219	7	8	1 349	16 314	12,09	47,5
2009	195	3	4	265	4 545	17,15	67,4
TOTAL	3 797	26	40	6 123	36 251	5,92	23,3

* Données du projet en milliers d'ouguiyas, converties en dollars US au taux utilisé dans le document de projet soit 1 USD = 254,4 OM.

Pour l'essentiel, ces formations ont concerné deux grands thèmes : la gestion communale (44 % du total du nombre de personnes/jour) et la maîtrise des procédures, outils et instances proposés par le PACA (48 %). Elles ont porté plus accessoirement sur la maîtrise d'ouvrage communale (3 et 4 % du total).

Ces formations ont été organisées sous forme de tournées dans chacune des communes (30 % des sessions, 56 % des personnes/jour), d'ateliers décentralisés au niveau des chefs-lieux de moughataa ou de communes de regroupement (12 % des formations, 32 % des personnes/jour) ou encore d'ateliers à Kiffa (58 % des formations, 12 % des personnes/jour).

Les tournées s'adressaient aux élus, personnels communaux et membres des comités consultatifs communaux. Les ateliers décentralisés visaient essentiellement les secrétaires généraux, les maires

⁴⁸ « Faible qualité des premiers rapports de diagnostic (...). Documents soumis très sommaires » (remarque de l'expert international sur les rapports de diagnostic).

⁴⁹ Le nombre de femmes participants à ces formations n'était pas systématiquement disponible sur les documents que la mission a pu consulter.

et parfois les élus des commissions municipales spécialisées. Le public des ateliers organisés à Kiffa était plus varié : maires, services techniques, responsables des OSC régionales...

▷ Une stratégie peu explicite, l'absence d'outil de suivi-évaluation, une qualité difficile à évaluer

Le Prodoc, puis les premières missions de supervision du FENU et la mission d'évaluation à mi-parcours ont recommandé l'élaboration d'une stratégie explicite de formation fondée sur une analyse des besoins. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet⁵⁰. Contrairement aux préconisations de l'évaluation de l'été 2007, les effets des formations n'ont pas été analysés.

De plus, aucun outil de suivi-évaluation de ces activités n'a été mis en place. Les supports pédagogiques et les comptes rendus des sessions de formation n'ont pas fait l'objet d'un archivage systématique. Dès lors, l'évaluation ex-post de ces formations est difficile et l'appréciation de leur efficacité à peu près impossible. Dans ce domaine, le PACA n'aura pas vraiment contribué à l'effort d'innovation et de capitalisation pédagogique qu'on aurait pu attendre d'un projet pilote.

Le volet de formation de formateurs, qui figurait également aux activités prévues par le Prodoc, s'est limité à quelques formations destinées aux bureaux d'études chargés de l'appui à l'élaboration des PDC.

Il est vrai, à la décharge du PACA, que le projet est resté dans l'attente de l'élaboration d'une stratégie nationale de formation souvent annoncée mais jamais concrétisée et qu'une partie des formations à la gestion communale, qui figurent à son bilan, ont été réalisées en collaboration avec le PADDEM.

122 Une contribution effective au renforcement des capacités des communes, plus inégale pour les autres acteurs

▷ Une contribution réelle mais difficile à mesurer à l'amélioration de la gestion communale, un effort à poursuivre

Malgré ces limites, cet effort de renforcement de capacités 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 (certains de nos interlocuteurs ont notamment reproché le trop grand nombre de supports rédigés en français).

Ces formations ont sans doute eu un impact réel sur le fonctionnement des institutions communales : les personnes rencontrées par la mission, maires, secrétaires généraux, élus et, dans une moindre mesure, présidents des commissions municipales spécialisées, connaissent bien leur rôle et leur mission. Les conseils communaux se réunissent régulièrement et délibèrent conformément à la loi dans la plupart des communes. A quelques exceptions près, les notes attribuées par le CAEP en 2007 témoignent du bon niveau de fonctionnement communal.

Si ces résultats sont indiscutables, il est difficile de mesurer la part qui revient au PACA. Ses formations ont été très inégalement mémorisées par les personnes rencontrées lors de la mission.

Malgré ces acquis, cet effort de formation devrait être poursuivi : le fort taux de renouvellement des maires et des conseils municipaux après les élections de 2006, le remplacement de la plupart des secrétaires généraux (actuellement en cours) et les lacunes encore constatées au niveau des communes (notamment en matière de respect du code des marchés, d'archivage et de politique

⁵⁰ Le compte rendu du comité national de pilotage de novembre 2007 évoque l'élaboration d'une stratégie de formation commune aux projets travaillant dans le domaine de la décentralisation en Assaba (PACA/VAINCRE/PADDEM/PASK). La stratégie prévoit une participation financière modeste mais systématique des bénéficiaires. Le PACA propose alors de faire transiter son soutien financier aux formations par le budget des communes. Cette tentative d'organiser la formation à partir de la demande, et non plus de l'offre, séduisante mais encore peu réaliste à ce stade, ne semble pas avoir connu un début de concrétisation.

fiscale) plaident pour une poursuite des actions de formation en direction des élus et des personnels municipaux.

De l'avis des formateurs et des bénéficiaires rencontrés, cet effort devrait à l'avenir mieux articuler formation et appui-conseil de proximité : les secrétaires généraux regrettent parfois que personne ne vienne voir comment ils travaillent, pour relever leurs erreurs, les conseiller et les corriger. On peut déplorer que le PACA n'ait pas anticipé le prolongement de son action de formation par l'entretien et le perfectionnement des capacités locales.

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

▷ Des effets limités sur les services déconcentrés de l'Etat qui n'étaient pas la cible prioritaire du PACA⁵¹

Les appuis significatifs en équipement apportés à certaines administrations déconcentrées étaient indispensables (cellule régionale du MAED, percepteurs, DGCT, wilaya, hakem). Mais ils n'ont pas suffi à renforcer notablement leur efficacité.

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 leurs capacités (et à son évaluation).

Rétrospectivement, ces services apparaissent comme un des points faibles du dispositif d'encadrement et d'appui aux communes en Assaba, notamment au niveau des moughataa. On ne peut pas cependant reprocher au PACA de ne pas y avoir consacré plus d'attention. Cela ne constituait pas une cible prioritaire et le programme ne pouvait pas disperser ses efforts. La critique renvoie plus à la cohérence du dispositif d'ensemble d'appui à la décentralisation et à la déconcentration en Assaba.

▷ Les OSC communales bien informées du processus de planification locale, mais encore mal armées pour assurer le montage et la gestion de leurs projets.

L'élaboration participative des PDC, les formations organisées au niveau des communes à propos de ces plans ont permis aux OSC locales d'être bien informées du processus communal de planification et de programmation. Ces organisations apparaissent en revanche inégalement armées pour participer au montage de leurs projets et pour ensuite les gérer. Elles n'ont bénéficié que tardivement de l'appui de proximité apporté par les VNU. Cet appui ne s'est appliqué finalement qu'à un nombre restreint de microprojets, compte tenu des difficultés rencontrées pour le financement de la dernière tranche de projets par le FICA 3.

▷ Une action effective aux résultats encore incertains en faveur des OSC régionale

Le PACA a apporté un appui matériel important au collectif des maires de l'Assaba. Cette association a joué un rôle important en début de projet notamment par l'intermédiaire de son premier président alors très présent et très actif. Depuis, elle traverse une crise de leadership et semble hésiter sur sa vision d'avenir : doit-elle rester une structure de lobbying et de défense des intérêts de ses membres, et ne leur proposer que quelques services logistiques ? Doit-elle tenter de devenir

⁵¹ La majorité des activités ciblant les STD étaient réalisées en synergie avec les programmes VAINCRE et PADDEM. En effet, même si la stratégie d'appui à la décentralisation et à la déconcentration en Assaba de la France n'a pas été formalisée, les projets considéraient que le PADDEM se concentrait sur le renforcement des capacités de la wilaya et des STD au niveau régional, VAINCRE sur la maîtrise d'ouvrage publique et le PACA sur l'appui communal et la planification. Mais cette approche complémentaire reste implicite pendant toute la durée du projet et, d'autre part, à la fin du PADDEM, l'appui aux STD n'est pas relayé, à l'exception de quelques formations organisées par le PACA ciblant les STD.

le support d'une véritable activité de services et d'appui-conseil ? La réponse lui appartient. Néanmoins, il faut souligner que ce désengagement du collectif des maires, après un début de projet qui l'avait vu très actif, a eu des conséquences importantes : la stratégie de sortie du PACA, avec notamment le projet de « Maison du développement local et de la décentralisation », comptait sur le rôle clé de cette association. Ce n'est qu'en juillet 2008 que cette perspective est démontée et n'a pas été remplacée ensuite par une autre stratégie de relèvement, faute d'acteurs sérieusement organisés sur le territoire.

Le projet a décidé plus tardivement d'accompagner la structuration régionale des OSC de l'Assaba. Il a financé une étude participative préalable à la constitution d'une association fédérative regroupant l'ensemble des OSC régionales et leurs coordinations. Ce processus est bien lancé. La balle est maintenant dans le camp des ONG. Même si elle aboutit, la création d'une telle organisation faitière ne règlera cependant pas tous les problèmes de structuration de la société civile régionale.

Les limites des résultats de ces accompagnements de structures régionales ne sont pas seulement à porter au débit de l'action du PACA. Elles soulignent les difficultés de cet exercice quand il n'est conçu que comme une activité parmi d'autres, ainsi que les contingences des démarches d'appui.

1.2 Produit 3 : Fonds de financement et investissement

Résumé. La mise en œuvre du FICA a été chaotique et peu transparente. Elle a été perturbée par l'absence de procédures claires, par la mise en place trop tardive d'un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage et par le non-versement de la participation de l'Etat mauritanien au fonds. Finalement les deux tiers des fonds disponibles pour les investissements ont été utilisés pour environ 160 projets. La qualité de ces réalisations est très inégale. Elle souligne les limites de l'approche « microprojets », sans accompagnement de proximité, et dans des régions aussi difficiles que l'Assaba, en termes de qualité des réalisations mais aussi d'apprentissage des principes de maîtrise d'ouvrage publique. A noter : les projets du FICA 3 qui ont bénéficié d'un accompagnement du bureau INTERCOM et de la présence de VNU dans les moughataa sont mieux réalisés que ceux des deux autres cycles.

1.3.1 Les règles et les procédures du FICA

▷ Des procédures souples mettant à disposition des communes de petits fonds à travers le circuit du Trésor public

Le PACA prévoit la mise en place d'un fonds d'investissement divisé en deux fonds distincts :

- 214 millions d'ouguiyas constituent le fonds d'investissement des communes de l'Assaba (FICA⁵²) ;
- 90 millions d'ouguiyas constituent le fonds de réserve/performance (FDR)⁵³.

Le FICA est lui-même constitué de deux composantes :

- le Fonds de développement communal (FDC) destiné à financer de petites infrastructures communales et des services sociaux collectifs correspond à 40 % du FICA ;

⁵² Le terme FICA est utilisé dans les documents du projet (Prodoc, conventions, code de financement) soit pour évoquer l'intégralité du fonds (fonds d'investissement + fonds de réserve/performance), soit seulement le fonds d'investissement (FDC + FIL). Par souci de clarté, nous l'utiliserons uniquement pour évoquer le fonds d'investissement (FDC + FIL), hors FDR.

⁵³ Le FDR est composé par 71 millions d'ouguiyas de la subvention des bailleurs de fonds, par 10,7 millions d'ouguiyas par la contrepartie du gouvernement et par 8,5 millions d'ouguiyas par le cofinancement des communes. Il était prévu pour « prendre en charge certains frais relatifs à la mise en œuvre du FICA (...) mettre en œuvre certains aspects spécifiques d'une stratégie de renforcement des capacités locales, mettre en œuvre certains aspects spécifiques d'une stratégie de communication appropriée, mettre en place un système optimal de collecte des ressources fiscales locales » (Prodoc).

- le Fonds pour les initiatives locales (FIL) correspond à 60 % du FICA. Il finance des initiatives collectives locales portées par des acteurs issus de la société civile.

Les grands principes de mise en œuvre du FICA sont les suivants⁵⁴ :

- les fonds sont répartis sur les 21 communes selon une estimation de leur niveau de pauvreté, de leur population et des investissements dont elles ont bénéficié aux cours des dernières années ;
- les microprojets devront être cofinancés en moyenne à hauteur de 10 % (5 à 15 % en fonction du niveau de pauvreté des communes) ;
- les fonds transitent via le Trésor public. Ils devront être gérés conformément aux principes de comptabilité publique et sous maîtrise d'ouvrage communale ;
- les communes disposent d'un droit de tirage par année budgétaire pendant trois ans ;
- il s'agit de petits fonds permettant de financer des réalisations modestes, à portée de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- le FICA permet une large gamme d'investissements. Les secteurs ciblés⁵⁵ sont diversifiés, laissant les communes très libres d'orienter les fonds selon leurs choix ;
- les mécanismes d'octroi des fonds, les critères d'éligibilité des promoteurs et des investissements, ainsi que les conditions de mise en œuvre doivent être définis dans un code de financement et un manuel de procédure élaborés en début de projet.

▷ Des procédures incomplètes, imprécises et mal appliquées

Au-delà des grands principes énoncés dans le Prodoc, la mise en œuvre du FICA a souffert de l'absence de procédures claires. Elle s'est appuyée en définitive sur un code de financement flou et sur des conventions formelles mais non opérationnelles. L'absence de manuel de procédures précisant le déroulement des phases d'identification, montage, sélection, mise en œuvre et contrôle ex post des microprojets, a rendu sa mise en œuvre peu rigoureuse, parfois confuse.

Le code de financement du PACA, seul document de « procédure », reprend les principes énoncés dans le Prodoc (maîtrise d'ouvrage communale, répartition des fonds entre communes...). En revanche, il n'apporte aucune précision concernant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des projets. Seules les conditions minimales d'accès au FICA pour une commune sont précisées, à savoir « la présence d'un comptable attitré faisant partie du personnel technique de la commune, la disponibilité d'un plan annuel d'investissement, la participation des autorités communales aux programmes de formation »⁵⁶.

Les conventions signées par le programme avec les communes et avec l'Etat mauritanien⁵⁷ apportent également peu d'éclaircissement sur les modalités de mise en œuvre du FICA. Les conventions liant les communes et le PACA se limitent à énoncer des engagements généraux concernant la transparence de l'utilisation des fonds⁵⁸. Le protocole d'accord signé entre le gouvernement et le

⁵⁴ Cf. Prodoc.

⁵⁵ Pour le FDC : services sociaux et marchands, infrastructures, environnement... Et pour le FIL : agriculture, élevage, AGR, environnement...

⁵⁶ Code de financement du PACA, mars 2005.

⁵⁷ Convention de décaissement d'un fonds d'investissement des communes de l'Assaba et Protocole d'accord entre le gouvernement de la République islamique de Mauritanie, le PNUD et le FENU pour la gestion du FICA dans le cadre du PACA, 26 janvier 2006.

⁵⁸ La commune s'engage à « transmettre au projet copie de tout rapport financier concernant l'utilisation des fonds qui lui sont alloués » et le projet dispose « d'un droit de vérification des activités de la commune menées dans le cadre du projet » (convention de décaissement commune/PACA).

PNUD/FENU concerne la mise en place du « circuit du Trésor » mais reste flou⁵⁹ quant aux modalités de contrôle. Il décrit les procédures de décaissement des fonds du Projet au Trésor⁶⁰ et du Trésor aux communes⁶¹. Finalement, les modalités précises de mise en œuvre des fonds ne sont nulle part explicitées.

▷ Une ambiguïté non résolue entre « droit de tirage » ou financement de projets ?

Les modalités de financement des communes par le projet ne sont pas claires et varient selon les documents (convention, Prodoc) entre deux grandes options.

Certains éléments renvoient à l'idée d'un « droit de tirage » par commune, défini à l'avance selon la population et le niveau de pauvreté. Ainsi, le projet s'engage à « allouer les fonds convenus d'avance »⁶² aux communes qui s'engagent à respecter des critères minimaux pour leur utilisation (inscription au PDC, délibération du conseil municipal). Cette approche, permettant aux communes de jouer complètement leur rôle de maître d'ouvrage, devait être combinée avec un contrôle ex-post de l'utilisation des fonds et d'évaluation des communes.

D'autres aspects de la mise en œuvre du FICA renvoient à l'idée d'un fonds d'investissement qui finance les communes, projet par projet. Par exemple le comité de pilotage devait déterminer « si les requêtes de financement présentées par les communes respectent les critères d'éligibilité »⁶³. Cette approche par « financement de projet » devait, pour être cohérente, être couplée à un appui ex-ante aux communes et un processus formalisé d'identification, de montage et de sélection.

Au final, faute d'avoir clairement choisi entre ces deux approches (droit de tirage + contrôle ex-post ou financement de projets + appui ex-ante), la mise en œuvre du FICA est restée dans un entre-deux peu efficient. Elle n'a donné lieu ni à un accompagnement des communes pour le montage de projets, ni à la mise en place d'une instance de sélection, ni à un contrôle ex-post des réalisations.

▷ Une ambiguïté entre appui à la maîtrise d'ouvrage communale et renforcement de la société civile

La différenciation entre les fonds FDC et FIL n'a pas toujours été bien comprise par les équipes communales. Ainsi des projets communaux ont été financés par le FIL⁶⁴. Par ailleurs les procédures du FIL ne sont pas clarifiées : s'agit-il d'une subvention de la commune à des coopératives bénéficiaires ? De projets communaux dont la commune délègue la maîtrise d'ouvrage à des associations prestataires ? Les modalités d'identification et de sélection des microprojets FIL ne semblent ni clarifiées ni transparentes⁶⁵, ce qui a donné lieu à des conflits entre commune et OSC⁶⁶.

1.3.2 La mise en œuvre du FICA

▷ Une mise en œuvre chaotique et un taux de décaissement faible

La mise en œuvre du FICA a été tout au long du projet ralentie par l'absence de procédures claires couplée à une forte instabilité politique. Ainsi, le niveau de décaissement du fonds d'investissement en fin de projet est faible puisque, sur les 286 millions d'ouguiyas prévus initia-

⁵⁹ Le Trésor s'engage à : « fournir une copie légalisée de toutes les pièces justificatives ayant servi de base de paiement pour les investissements consentis dans le cadre du FICA » (convention gouvernement/PNUD/FENU).

⁶⁰ Trois tranches pour les investissements et une tranche pour les équipements.

⁶¹ Selon le code des marchés publics.

⁶² Convention de décaissement commune/projet.

⁶³ Protocole gouvernement mauritanien/PNUD/FENU.

⁶⁴ Par exemple, une décharge communale dans la commune de Guerou.

⁶⁵ Généralement les projets FIL sont identifiés par le maire et le SG puis soumis au vote du CM.

⁶⁶ Notamment à Kiffa où les OSC sont plus structurées et compétentes que dans les autres communes.

lement, seuls 195 millions d'ouguiyas environ auront été décaissés⁶⁷, finançant environ 161 projets⁶⁸.

Les trois cycles du FICA ont connu une mise en œuvre perturbée :

- le FICA 1 a été mis en œuvre dès le démarrage du projet fin 2005-2006. Pour ce premier cycle, les procédures ont été assouplies. Les décaissements se sont basés, en l'absence de PDC finalisés, sur les PIA et ont été versés en une seule tranche au Trésor. De plus, le FICA 1 a été mis en œuvre dans un contexte de préparation des élections municipales, renforçant l'utilisation clientéliste des fonds et le saupoudrage électoral ;
- le FICA 2 a été mis en œuvre en 2007-2008. Sa mise en œuvre a été troublée par le non-versement de la contribution de l'Etat ;
- le FICA 3 a été partiellement mis en œuvre en 2009. Un premier lot de 19 projets pour 10 communes, dont la formulation était terminée, a donné lieu à un décaissement des fonds du PNUD/FENU au Trésor public. Le reste du fonds n'a pas été débloqué par le PNUD/FENU, faute de la mobilisation de la contrepartie de l'Etat et à cause des retards pris pour le montage des autres projets. De plus, le comité de pilotage a constaté en novembre 2009 la situation irrégulière de 5 communes ayant décaissé 50 % de leurs subventions sans que les investissements n'aient démarré⁶⁹. Pour ces multiples raisons, le FICA 3 ne sera finalement sans doute pas décaissé dans son intégralité.

▷ Le non-respect des engagements de l'Etat et la non-transparence par les acteurs locaux

Les difficultés de mise en œuvre du FICA sont notamment dues au non-respect des engagements de l'Etat et à la non-transparence des acteurs locaux. D'une part, l'Etat n'a pas manifesté une forte volonté politique, notamment concernant le bon fonctionnement du circuit du Trésor. En témoignent le non-versement de sa contrepartie et la faible mobilisation des instances de tutelle dans le suivi du projet⁷⁰. Par ailleurs, les engagements de transparence concernant les informations financières du FICA, certes très généraux, pris par les acteurs locaux (communes, percepteurs), n'ont pas été respectés. Faute de procédures de contrôle bien déterminées, le projet ne s'est pas donné les moyens de faire pression pour les obtenir⁷¹ quand les receveurs et maires n'étaient pas disposés à jouer le jeu de la transparence.

▷ La mise en place trop tardive d'appuis de proximité (VNU et INTERCOM)

Suite aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du FICA 1 et aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours du projet⁷², deux dispositifs d'appui ont été mis en place par le PACA :

⁶⁷ 47,6 millions d'ouguiyas pour le FICA 1, 102,4 millions d'ouguiyas pour le FICA 2 et 45,3 millions d'ouguiyas pour le FICA 3.

⁶⁸ En l'absence d'outil de suivi et de contrôle ex-post des réalisations, il est très difficile d'avoir des informations chiffrées sûres concernant les microprojets. Ces estimations se basent sur le bilan des investissements FICA 1 et 2 et du tableau récapitulatif des microprojets financés FICA 3.

⁶⁹ Cf. compte rendu du comité de pilotage du 5 novembre 2009 : « Le CNP a eu à discuter sur la situation des 5 communes qui auraient déjà décaissé et de manière irrégulière les 50 % de leurs subventions selon le PV signé par les percepteurs en date du 29 septembre ».

⁷⁰ Rappelons que le projet a été mis en œuvre dans une période d'instabilité institutionnelle (deux coups d'Etat) ne facilitant pas la continuité des engagements pris.

⁷¹ Cf. annexe de la convention Etat/PNUD/FENU : il était prévu un contrôle de la bonne utilisation des fonds avant le décaissement de la 2^e tranche par le PNUD (« Après examen de la demande et si elle ne présente aucune malversation, le PNUD procède au transfert de la deuxième tranche équivalent à 40 % du montant total des marchés. (...) Le non-respect de ces règles peut entraîner la suspension pure et simple des investissements consentis dans le cadre de la coopération entre le PACA et la commune visée. »)

⁷² Cf. l'évaluation à mi-parcours, novembre 2007, qui relève « l'absence de suivi et d'accompagnement des acteurs et des microprojets ».

- à partir de juillet 2008, quatre volontaires des Nations Unies (VNU) positionnés dans chaque moughataa d'intervention du projet sont chargés d'un appui de proximité des communes pour la mise en œuvre du FICA. Leur arrivée tardive, leur fonction très large et l'absence de moyens de déplacement ont rendu difficile leur mission ;
- d'autre part un protocole d'accord entre le PACA et VAINCRE, conclu en juin 2008, a rendu effectif l'appui à maîtrise d'ouvrage des communes par le dispositif INTERCOM⁷³ pour la mise en œuvre du FICA 3. L'intervention d'INTERCOM⁷⁴ a permis d'appuyer les communes dans l'élaboration des dossiers techniques pour le FICA 3 et les derniers investissements sur FICA 2, permettant une amélioration de la qualité et de la conformité des dossiers de projets. Néanmoins on peut s'interroger sur l'adéquation entre ce dispositif coûteux et spécialisé et les petits projets très variés qu'il était chargé d'accompagner.

1.3.3 Les investissements réalisés

▷ Trois cycles de projets de qualité inégale

Les investissements réalisés lors des trois cycles du FICA apparaissent de qualité inégale :

- FICA 1 : la qualité des investissements FICA 1 est globalement très médiocre⁷⁵ et on retrouve peu de pièces concernant son exécution⁷⁶ dans les communes. Notons qu'il a été mis en œuvre par les équipes sortantes à des fins électoralistes, dans un contexte de campagne électorale.
- FICA 2 : on note une certaine amélioration des réalisations. Les projets semblent mieux ciblés et plus réalistes. Cependant des difficultés subsistent : la rareté et la faible qualité des documents techniques et administratifs concernant l'exécution des projets, le non-respect des normes techniques standard pour les infrastructures et l'absence d'un référentiel de prix harmonisé⁷⁷.
- FICA 3 : l'intervention d'INTERCOM en appui à la maîtrise d'ouvrage permet un plus grand respect des procédures de marché et une meilleure qualité technique des réalisations.

▷ Les réalisations financées par le PACA

⁷³ INTERCOM est un dispositif d'appui technique aux communes mis en place par le programme VAINCRE. Le bureau Eco qualité a été recruté pour jouer ce rôle d'appui à maîtrise d'ouvrage des communes. Une première convention avait été signée entre VAINCRE et PACA concernant l'intervention d'INTERCOM en juin 2007 mais n'avait pas été opérationnelle, faute de moyens disponibles (manque de personnel et de moyens de transport au niveau d'INTERCOM).

⁷⁴ L'intervention d'INTERCOM était prévue pour la mise en œuvre des cycles 1 et 2 mais elle n'a été mise en œuvre que pour le cycle 3. En effet, INTERCOM manquait de ressources humaines et financières et le PACA a dû apporter des ressources supplémentaires pour permettre le recrutement de deux experts et la mise à disposition d'un véhicule pour rendre l'appui d'INTERCOM effectif sur les projets financés par le PACA.

⁷⁵ Il n'est pas rare de ne plus trouver de trace de réalisations financées par le FICA 1.

⁷⁶ Cela s'explique en partie par le changement de la majorité des équipes municipales.

⁷⁷ Cf. Bilan des investissements FICA 1 et 2, janvier 2009.

Famille de projets	Nb projet	montant en million UM	Montant en %
Service de base (éducation, santé, eau, électricité)	23	22,77	11
Assainissement	13	20,92	11
Total 1	36	43,69	22
Mairie	22	38,96	20
Agriculture	74	67,97	35
Aval de l'élevage	11	16,16	8
AGR/approvisionnement/transformation	14	20,13	10
Total 2	99	104,26	54
Autres	4	7,66	4
Total	161	194,57	100

▷ Une qualité inégale des réalisations selon la nature des projets

La qualité des réalisations diffère beaucoup selon la nature des projets. On peut retenir les grandes caractéristiques suivantes selon les catégories :

- les projets d'infrastructures de base qui concernent principalement de petites constructions ou réhabilitations. Leur qualité est inégale (difficile à apprécier quand il s'agit de réhabilitations) ;
- des extensions ou améliorations des hôtels de ville (électrification, construction de latrines) ont été réalisées dans presque toutes les communes. La qualité est acceptable avec néanmoins quelques échecs⁷⁸ ;
- les projets d'assainissement (ramassage d'ordures ménagères) ne fonctionnent généralement pas car on constate que soit les charrettes prévues à cet effet ne sont pas fonctionnelles, soit les coopératives qui devaient se charger du ramassage ne le font pas ;
- plusieurs abattoirs-points de vente de viande ont été réalisés dans le but d'améliorer les conditions d'hygiène et le recouvrement des taxes par la mairie. Ces réalisations ne sont généralement pas aux normes réglementaires⁷⁹, sont parfois mal entretenues, faute de répartition claire des responsabilités entre bouchers et communes ;
- les projets d'agriculture (généralement équipement ou création de jardins maraîchers) sont les plus nombreux (35 % du montant total FICA). La mission a constaté que la grande majorité des jardins financés par le PACA ne sont pas ou plus fonctionnels. Les maraîchages sont considérés comme des AGR, cependant leur rentabilité se révèle généralement très faible (manque d'eau, superficie réduite, courte période de culture) et ils sont donc souvent rapidement abandonnés par les coopératives ;
- les AGR (boutiques de denrées/de gaz) semblent plus ou moins fonctionnelles, même si l'absence de recul (financement FICA 2 et 3) limite l'analyse de leur pérennité.

▷ Le manque de transparence et l'absence de contrôle

La faible qualité des réalisations s'explique par plusieurs facteurs, notamment :

- l'enclavement des communes qui rend difficiles la mobilisation d'entreprises de qualité et la mise en concurrence ;

⁷⁸ Par exemple l'extension de l'hôtel de ville de la commune d'Aghorat financé sur FICA 2 est à ce jour non achevée.

⁷⁹ Par exemple l'abattoir de Legrane n'est pas doté de carrelage.

- l'absence de compétences techniques au niveau de la commune qui ne dispose pas de service technique interne, le non-respect des normes techniques standard, la non-intervention en amont des STD concernés pour les contrôles de conformité ;
- la très rare mobilisation de bureaux de contrôle externe par les communes (prévue par le code des marchés) devant en principe réaliser des rapports de suivi de l'exécution des travaux à partir desquels sont réalisés les décaissements ;
- le non-contrôle de la tutelle sur la bonne utilisation de l'argent (absence de contrôle de l'exécution par le receveur) ;
- la non-transparence des communes dans la passation et la réalisation des marchés : fractionnement des marchés pour éviter des appels d'offres ouverts, coûts non standardisés des équipements réalisés⁸⁰...

L'absence d'appui-conseil technique et de contrôle ex-post de la part du PACA⁸¹ n'a pas permis de pallier ces faiblesses, en partie structurelles, des communes de l'Assaba.

1.3.4 La maîtrise d'ouvrage communale

▷ Un début d'apprentissage par la pratique et une certaine connaissance des procédures

Le FICA permettait la réalisation de petits travaux censés être à la portée des capacités de maîtrise d'ouvrage communale et permettant un apprentissage par la pratique. Les projets sont réalisés selon les procédures de marché public et la commune est responsable de leur mise en œuvre du début à la fin.

On constate que les communes visitées maîtrisent dans les grandes lignes les étapes de réalisation sous maîtrise d'ouvrage communale et les procédures de marché public. De plus, tous les financements du FICA ont été inscrits dans le budget communal et ont fait l'objet de délibération du conseil municipal⁸², respectant ainsi les procédures de budgétisation.

▷ Des procédures de passation de marché et de mise en œuvre mal ou non appliquées

Mais une fois l'investissement budgétisé, les procédures d'appel d'offres, de passation de marché et d'exécution des travaux sont généralement non respectées. On constate notamment :

- l'absence de documentation réglementaire concernant les procédures de passation de marché. Qu'il s'agisse d'appels d'offres ou de mise en concurrence restreinte, il n'existe dans les communes quasiment aucun document prouvant le respect des procédures de marché public (dépouillement des offres, notification du marché, contrat...);
- le non-respect des procédures de décaissement. Généralement les montants des décomptes effectués sont plus élevés que le niveau d'exécution physique et ne correspondent pas aux montants prévus dans les contrats. De plus, les rapports de suivi des travaux, en principe réalisés par un contrôleur externe mandaté par la commune, sont presque tous inexistantes ;
- les PV des réceptions de travaux sont rarement disponibles et la commission de réception des travaux jamais convoquée au complet.

1.3 Produit 4 : l'alimentation des débats régionaux et nationaux en matière de gouvernance

Résumé : les deux principaux apports du PACA en matière d'alimentation des débats publics sont l'élaboration et la mise en œuvre des démarches de planification (PDC) et le principe d'évaluation des performances des communes (CAEP). Malgré un premier effort de capitalisation effectuée par l'équipe du pro-

⁸⁰ On note par exemple des grandes différences de prix pour des abattoirs : 1,3 million pour la commune de Laweissi alors que le même équipement a coûté à la commune de Guaira 8,3 millions d'ouguiyas.

⁸¹ Pour les FICA 1 et 2.

⁸² Cf. situation de référence INTERCOM.

jet, la faible politique de communication et l'absence d'un dispositif de suivi-évaluation ont faiblement limité la capacité de démonstration du projet et d'alimentation des débats nationaux. Le contexte politique très instable pendant toute la durée du projet a également réduit les possibilités de contribuer aux débats publics sur la décentralisation et la déconcentration en Mauritanie.

141 La faiblesse du dispositif de suivi-évaluation, un effort de capitalisation

- ▷ Les outils de suivi-évaluation initialement prévus, probablement trop ambitieux dans le contexte de l'Assaba, n'ont pas pu être mis en place.

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 et « d'un système de suivi simple et performant » fondé sur le système MIS mis au point par le FENU.

Selon le Prodoc, cette base de données devait être durablement gérée par le collectif des maires. Elle devait être entretenue et utilisée dans chaque commune par « un point focal suivi-évaluation formé par le projet et opérant en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat ».

Cette base de données n'a pas été accessible lors de la mission d'évaluation. Elle aurait été mise en place, mais sa configuration et son alimentation ont rencontré des difficultés (difficultés de ressources humaines, indicateurs trop nombreux et mal cadrés...). Le travail de recadrage lancé en décembre 2008 (consultance, reparamétrage) n'a pas atteint les résultats espérés. A posteriori, un tel outil apparaît mal adapté aux moyens et aux priorités actuelles des institutions censées le renseigner et l'utiliser⁸³. A terme, une telle base de données sera sûrement très utile en Assaba, mais sa création dès maintenant, selon un modèle aussi décentralisée n'était pas réaliste.

Le projet et le FENU ont pourtant consacré beaucoup d'énergie à la mise en place du MIS. Une VNU internationale y a travaillé à plein temps sur presque toute la durée du projet. Une mission d'un consultant international du FENU (décembre 2008) lui a été consacrée. Mais l'outil n'a finalement été ni utilisable ni utilisé. Aucune donnée issue formellement de ce système ne figure dans les rapports d'activités du projet. Aucune interface facilement accessible ne permet son utilisation par des intervenants étrangers au FENU (telle qu'une mission d'évaluation externe).

Face à ce double échec, le projet n'a pas réagi en mettant en place un dispositif de suivi-évaluation plus simple, susceptible de contribuer effectivement à l'analyse de ses résultats, au pilotage de son action et à la crédibilité de ses démonstrations.

- ▷ Un effort de capitalisation, un contexte peu favorable à une politique de communication active

L'équipe a rédigé courant 2009 un rapport de bilan d'une cinquantaine de pages. Ce document résume l'ensemble des activités et des résultats du projet. Il détaille la démarche suivie en matière de planification, présente les outils utilisés pour accompagner les investissements communaux et tire quelques leçons de l'ensemble.

Ce travail de capitalisation est de bonne qualité. Peut-être aurait-il mérité d'être accompagné par une personne ressource extérieure pour permettre à l'équipe de prendre un peu plus de distance par rapport à son action.

La visite-échange organisée en avril 2008, qui a permis à l'équipe du PACA d'accueillir celle du PACURD, avait produit un regard plus critique et une analyse plus fine sur le projet. Le rapport

⁸³ Les difficultés semblent notamment dues au fait que la maîtrise de l'outil accapare toutes les énergies, sans, qu'en amont, une vision cohérente d'un dispositif de suivi évaluation adapté au contexte du projet n'ait été produite.

rédigé conjointement par les équipes nigérienne et mauritanienne constitue un complément intéressant au bilan final produit par l'équipe mauritanienne.

Cette capitalisation assez tardive n'a pas pu être relayée par des actions conséquentes de communication. Le projet vient juste de réaliser une brochure d'une quinzaine de pages qui présente et résume son action. Celle-ci complète un documentaire sur le projet réalisé et diffusé par la télévision nationale en 2008. Il est vrai que la mise en œuvre du projet a coïncidé avec une période peu propice à la communication et à la mise en débat de ses résultats.

142 Deux apports en matière de développement local décentralisé : les plans de développement communaux, le principe de l'évaluation régulière des performances des communes

▷ Les PDC servent de références aux autres projets d'appui communal en Assaba

Le projet a contribué à la généralisation de la démarche de planification communale. Les PDC élaborés avec l'appui du PACA sont utilisés comme références par les autres projets qui interviennent dans la région. Des bureaux d'études régionaux et nationaux ont été formés et devraient être capables de reproduire la démarche testée par le PACA. Le document de capitalisation cité ci-dessus rend accessible à des tiers la méthode utilisée par le projet.

Cette démarche est cependant perfectible. Elle mériterait d'être complétée pour prévoir l'actualisation et le perfectionnement de ces plans. Ceux-ci valent surtout par la participation de la société civile qu'ils suscitent et par la définition de « grandes priorités ». Mais au fur et à mesure que les communes gagneront en autonomie, elles auront besoin d'outils plus élaborés pour guider leur choix et mieux articuler leurs efforts avec ceux des autres acteurs du développement régional, services déconcentrés et projets.

▷ Une contribution au débat sur l'évaluation des performances des communes et sur son utilisation

Dans le contexte mauritanien, l'évaluation des performances des communes et son utilisation pour ajuster l'appui financier qui leur est accordé apparaissent plus innovantes que les PDC.

La généralisation de cette évaluation est à l'étude. Le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC) a élaboré une grille d'appréciation des performances des communes qu'il a soumise, fin 2008, pour avis, aux différents projets d'appui communal. Cette grille devrait faire l'objet d'une deuxième concertation avant validation. Elle prévoit de noter les communes sur des critères plus nombreux que la grille utilisée en Assaba.

Il est difficile d'apprécier la contribution du PACA au débat organisé par le MIDEC sur cette question. L'équipe du projet a bien rédigé une note sur l'expérience des CAEP. Mais celle-ci ne met peut-être pas suffisamment en exergue les particularités et les leçons de cette expérience⁸⁴.

▷ Les autres innovations du PACA n'ont pas suffisamment abouti pour contribuer aux débats régionaux et nationaux.

⁸⁴ Le PACA utilise l'évaluation des performances pour ajuster son appui financier et pour encourager ainsi la bonne gouvernance communale. Cette utilisation détermine les caractéristiques du mécanisme à mettre en place (un système de notation simple et facilement compréhensible, un mécanisme de calcul clair reliant la note obtenue et le montant de l'aide attribuée, dispositif d'appel des décisions). Un système de notation sans incidence financière, conçu pour contribuer au pilotage de la décentralisation et à l'ajustement des dispositifs d'appui-conseil aux collectivités n'aurait pas les mêmes contraintes et pourrait recourir à des grilles d'évaluation plus complètes.

Les remarques de l'équipe PACA restent néanmoins pertinentes : la grille d'évaluation devrait évoluer au fur et à mesure que les communes progressent, elle devrait distinguer communes urbaines et communes rurales et accorder une plus grande importance à la participation, à la redevabilité, à la progression des recouvrements fiscaux et à la qualité des investissements réalisés.

Les expérimentations tentées avec la mise en place du FICA n'ont pas suffisamment abouti. Elles n'ont pas encore fait l'objet de bilans suffisamment approfondis pour que des leçons puissent en être tirées et qu'elles puissent contribuer aux débats sur les politiques publiques en matière de gouvernance locale et de lutte contre la pauvreté : les résultats de l'utilisation du circuit du Trésor sont très mitigés. L'impact des initiatives locales financées par le FIL est très faible (cf. ci-après page 45).

Le projet n'a par ailleurs guère cherché à innover en matière de formation. Il n'a pas mis en place les outils qui lui auraient permis de tirer des enseignements de l'important effort qu'il a consenti en la matière.

1.4 Produit 5 : l'appui technique et administratif local

Résumé : L'UACP s'est bien positionnée en appui aux acteurs locaux et a tenté, sans toujours y parvenir, de collaborer avec les autres projets. L'efficacité de l'appui technique et administratif local a pâti du sous dimensionnement de cette unité, des limites des outils de programmation et de pilotage qu'elle a utilisés et des changements apportés aux modalités de gestion financière du projet. Les procédures de décaissement utilisées lors du dernier tiers du projet ont été particulièrement contraignantes.

151 L'équipe, mal dimensionnée, s'est effectivement bien positionnée en appui et a joué la collaboration inter-projet

▷ Une équipe locale initialement mal dimensionnée

La mission de l'UACP s'est révélée particulièrement exigeante. Elle demandait de réelles facultés de conception pour compléter le Prodoc. Elle requérait de fortes compétences en pédagogie et ingénierie sociale pour intervenir sur des thématiques très diverses en appui à des partenaires de natures très différentes aux capacités souvent faibles, et dispersés sur un vaste territoire. Cette mission s'est de plus déroulée dans un contexte politique perturbé.

L'équipe du projet était initialement composée de quatre cadres (un coordinateur, un conseiller technique (agroéconomistes), un responsable administratif et un chargé de suivi-évaluation). Elle n'était pas dimensionnée pour faire face aux difficultés de sa mission dans une région excentrée ou le recours au « faire faire » ne va pas de soi.

Le renforcement de cette équipe, recommandé par l'évaluation à mi-parcours, n'est intervenu que tardivement.

▷ L'équipe s'est souvent positionnée en appui sauf sur le volet formation

L'UACP s'est bien positionnée en appui pour la mise en place des instances et des outils de planification et de programmation⁸⁵.

L'UACP s'est plus souvent positionnée en intervenant direct sur le volet « renforcement de capacités ». Elle a assuré seule (30 % du total) ou en collaboration avec l'administration ou la cellule INTERCOM (20 % du total) une grande partie des formations.

Elle n'avait pas les moyens de se positionner en appui direct aux acteurs communaux pour accompagner la préparation et l'exécution des projets financés par le FICA. L'appui à la maîtrise d'ouvrage communal n'a pu être confié que tardivement à la cellule INTERCOM du projet VAINCRE.

⁸⁵ Les CAD et les CAEP apparaissent bien comme des instances décidées et mobilisées par les pouvoirs publics locaux et non comme des « structures projets ». Les diagnostics participatifs ont été animés par les agents du ministère du Développement rural. Les PDC ont été finalisés par des bureaux d'études régionaux ou nationaux avec l'appui du projet.

L'absence d'un manuel de procédures, précisant les modalités d'engagement et de contrôle des fonds du FICA n'a pas permis à l'UACP de se positionner clairement dans la mise en œuvre de ce dernier.

▷ Une réelle volonté de collaboration entre projets parfois gênés par les contraintes de chacun d'entre eux.

Le PACA et les autres projets d'appui aux communes de l'Assaba ont fait preuve d'une réelle volonté de collaboration. Les représentants du PADDEM et de VAINCRE ont été invités à participer aux comités de suivi régionaux du PACA. Le PACA, le PADDEM, VAINCRE et le PASK ont organisé conjointement des formations destinées aux élus et aux cadres municipaux (notamment en 2007 après le renouvellement des conseils municipaux intervenu en 2006). Des conventions cadres de partenariat ont été signées courant 2007 entre le PACA, le PNIME (Programme national intégré d'appui à la micro et petite entreprise financé par le PNUD et le Bureau international du travail) et VAINCRE.

Mais ces collaborations se sont heurtées à de nombreux obstacles : la faible complémentarité initiale des projets, des conceptions élaborées sans concertation suffisante préalable, des contraintes de gestion difficilement compatibles, des faiblesses importantes au niveau des tutelles régionales (cellule du MAED, cadre régional de concertation...) et nationales (notons, par exemple, que le plan national de formation concertée porté par la DGGL n'a pas abouti).

Les collaborations avec le PADDEM sont restées ponctuelles et sur leur domaine commun (la formation à la gestion communale)⁸⁶. Le principe du recours aux services de la cellule INTERCOM du projet VAINCRE est évoqué très tôt mais ne s'est concrétisé que très tardivement⁸⁷. Sa concrétisation s'est heurtée aux différences de procédures entre les deux projets.

L'harmonisation des procédures d'examen et de validation des projets communaux financés par les deux programmes (et par le Fonds régional de développement) a été fréquemment évoquée au comité national de pilotage du PACA, mais elle n'a pas pu se concrétiser.

▷ Un outil de programmation et de pilotage trop axé sur la dimension budgétaire des activités.

L'évaluation à mi-parcours s'était déjà interrogée sur les performances des instruments de programmation et de pilotage du projet. Ceux-ci se limitent, pour l'essentiel, à un outil de programmation budgétaire des activités, les PTA. Cet outil, sans référence suffisante aux objectifs poursuivis et aux résultats intermédiaires attendus, ne permet pas vraiment un pilotage stratégique de l'action. Il ne constitue pas non plus un outil de programmation et d'ajustement opérationnel s'il n'est pas complété par un outil de programmation plus détaillé (qui fait quoi et pour quel résultat ?).

Dès lors, en l'absence d'un système de suivi-évaluation, cet outil PTA ne permet pas vraiment une « gestion axée sur les résultats ». De plus, la nomenclature des activités varie d'une année sur l'autre, et l'outil ne permet pas non plus de suivre rétroactivement les engagements effectués pour un type d'activité donné sur toute la durée du projet.

Ainsi la mission aurait souhaité étudier de plus près la stratégie et l'efficacité du volet renforcement de capacités. La seule donnée budgétaire spontanément disponible sur le sujet est le montant annuel des dépenses engagées au titre du « produit 2 ». Il n'est pas possible d'obtenir simplement

⁸⁶ L'élaboration d'un programme de formation commun aux projets d'appui à la décentralisation en Assaba, annoncée au CNP de novembre 2007, n'a pas connu de suite.

⁸⁷ Recommandé dès 2006, il est officiellement décidé par le comité national de pilotage de mars 2007 et prévu dans un accord cadre conclu entre les deux projets dans les mois suivants. Mais il ne se concrétise qu'en mai 2008 avec la signature d'une convention quadripartite entre les deux projets, le bureau Eco-Qualité (sous-traitant de VAINCRE) et le collectif des maires de l'Assaba.

un distinguo des dépenses selon le type d'actions effectuées (formation ou appui institutionnel ?) et pour un type d'action donnée, selon la nature de ses dépenses (honoraires des intervenants, per diem des participants, autres frais pédagogiques).

Le montant total des dépenses réalisées pour le produit 2 est d'environ 871 508 dollars. Les sommes prévues pour ce même ensemble d'activités au budget initial dans le Prodoc s'élevaient à 141 000 dollars. Les réalisations sont donc six fois supérieures aux prévisions pour un des quatre produits « opérationnels » du projet.

Ce changement important dans l'affectation des fonds ne semble pas avoir fait l'objet de débats au sein du comité régional de suivi, ni du comité national de pilotage, qui ont approuvé année après année les plans de travail qui leur étaient soumis. (La remarque n'est pas forcément une remise en cause des choix effectués⁸⁸ mais interroge à minima l'outil de pilotage).

▷ Des modalités de gestion financière instables qui interrogent la cohérence du montage opérationnel initial du projet

Les procédures de décaissement ont changé plusieurs fois durant le projet. Différentes modalités ont été testées dans ses premiers mois de mise en œuvre (UACP sans caisse d'avance, puis avance par activité) avant qu'il soit procédé par avance globale trimestrielle à partir de juillet 2006. Ce système, appliqué avec une équipe de projet dont le personnel à un statut de consultant, apparaît finalement incompatible avec les procédures du PNUD⁸⁹. Après des retards dans les versements début 2008, il est mis fin à ce système en juillet 2008. La gestion directe via la chargée de programme basée à Nouakchott qui lui succède alourdit considérablement l'ensemble et perturbe la mise en œuvre du programme sur ses quinze derniers mois.

On comprend mal, a posteriori, que la mise en œuvre d'un tel projet, impliquant l'engagement local de nombreuses dépenses, soit confiée à une équipe à laquelle il n'est statutairement pas possible de confier la gestion d'une caisse d'avance⁹⁰.

La mise en œuvre du PACA se sera finalement étalée sur presque cinq ans, de février 2005 à décembre 2009. Mais l'équipe de projet a le sentiment de n'avoir pu bénéficier de bonnes conditions « internes » de travail que pendant à peine plus de deux ans, de la fin 2005 au début 2008 (le coordinateur de l'UACP ayant pris ces fonctions en septembre 2005), une période où les conditions « externes » ont été très perturbées.

152 Un appui PNUD/FENU effectif mais qui n'a pas suffi à l'application des bonnes décisions dans un contexte difficile

▷ Les missions d'appui du FENU souvent pertinentes mais souvent peu suivies d'effet

⁸⁸ Cette augmentation s'expliquerait en partie par des erreurs d'imputation (les frais de fonctionnement de l'UACP occasionnés par l'organisation de ces formations, per diem, et déplacement auraient été affectés aux lignes budgétaires du produit 2 « renforcement de capacité » et non à celle du produit 5 « appui technique local » comme ils auraient dû l'être. Elle serait également due aux formations supplémentaires décidées après les élections de 2006 marquées par un fort taux de renouvellement des élus locaux.

⁸⁹ Selon le FENU Dakar, une mission d'audit du PNUD aurait indiqué que l'ouverture de compte spécifique pour des projets en dehors de ceux du PNUD était contraire aux procédures de l'institution. C'est sur cette base que le PNUD aurait fait fermer les comptes du projet.

⁹⁰ Le PNUD Nouakchott aurait souhaité obtenir une analyse détaillée sur ces questions institutionnelles et organisationnelles. Malheureusement, les personnes rencontrées en Mauritanie lors de la mission n'étaient pas présentes lors du montage et des premières phases du projet. Les documents relatifs aux décisions successives du PNUD sur ces questions ne faisaient pas partie de la documentation communiquée à la mission. Cette dernière estime par ailleurs ces questions relèvent plus du domaine d'un audit organisationnel des institutions qui ont porté ce projet que l'évaluation de ce dernier.

L'UACP a bénéficié de l'appui d'un chargé de programme basé à Nouakchott. Trois personnes se sont succédé à ce poste, dont une stagiaire peu expérimentée entre la fin 2007 et la fin 2008.

Le PACA a reçu cinq missions du FENU-Dakar en cinq ans. Ces missions se positionnent en appui-conseil. Elles identifient bien les difficultés et les enjeux du projet. Les deux premières, en novembre 2005 et février 2006, identifient bien les priorités de l'époque : la programmation du processus d'appui à la planification, l'élaboration du manuel de procédures pour le FICA, la mise en place de la collaboration avec le programme VAINCRE et sa cellule INTERCOM, la nécessaire simplification des indicateurs de suivi. La troisième mission en avril 2007 décrit bien les limites du FICA et ses difficultés de mise en œuvre. Toutes ces missions se concluent par des « matrices d'action » précises et des recommandations pertinentes.

Mais le dispositif d'ensemble Kiffa-Nouakchott-Dakar semble réagir assez lentement aux dysfonctionnements constatés lors des missions et aux difficultés rencontrées pour prendre en compte leurs recommandations. Le projet peine à tenir son rythme et à respecter ses délais (notamment dans la mise en œuvre des missions d'évaluation).

▷ Un dispositif semble-t-il mal armé pour gérer un projet difficile dans un contexte défavorable

On ne peut donc pas dire que « le FENU ait apporté un appui technique et stratégique permettant le bon déroulement du projet ». Mais ce constat critique ne vise pas les missions d'appui elles-mêmes, généralement clairvoyantes, soucieuses de répliquabilité et attentives à l'évolution du contexte politique. Il interroge le dispositif de pilotage du projet apparemment mal adapté pour gérer une situation très difficile⁹¹.

Cette dernière résultait d'une conception peu cohérente, d'une équipe de projet initialement mal dimensionnée, d'une situation politique instable et peu lisible et d'un contexte régional contraignant. Elle aurait nécessité un pilotage expérimenté, clairement en responsabilité et doté d'une réelle autonomie de décision. Ce n'était ni le cas, semble-t-il, du coordinateur de projet, ni du chargé de programme du FENU-Nouakchott, ni de la responsable des opérations du PNUD dans la capitale mauritanienne, ni du FENU-Dakar chargé de superviser un nombre considérable de projets.

2. Effets et pérennité des résultats liés aux objectifs de développement

2.1 Une réelle contribution au renforcement de l'institution communale

Malgré les difficultés rencontrées, le PACA semble avoir réellement contribué au renforcement de l'institution municipale en Assaba.

La plupart des interlocuteurs de la mission soulignent les progrès accomplis par les communes au cours de ses dernières années. Ils notent le fonctionnement plus régulier de leurs instances, l'amélioration de leur gestion, le renforcement des compétences de leurs cadres et l'émergence d'une nouvelle génération d'élus. Ils constatent également l'accroissement des capacités d'action des communes, grâce aux soutiens financiers dont ces dernières ont bénéficié et grâce à l'amélioration de leur image auprès des populations.

Certes, d'une part, cette progression d'ensemble recouvre des situations qui diffèrent selon la personnalité des maires et varient selon le niveau des secrétaires généraux, les ressources et l'enclavement des territoires communaux.

⁹¹ Outre le contexte politique, une erreur de recrutement lors de l'embauche du premier coordinateur de l'UACP retarde le démarrage effectif du projet. Son rythme de décaissement au cours de ces deux premières années est très éloigné des prévisions.

D'autre part, 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, je n'avais qu'un tampon* », rappelle l'un des maires rencontré par la mission.

Enfin cette progression n'est pas due au seul PACA. Elle provient aussi de l'action des autres projets, le PADDEM et VAINCRE, en Assaba. Elle s'inscrit dans une évolution plus globale qui traduit les effets progressifs de la politique nationale de décentralisation. Elle devrait se poursuivre au rythme des nouvelles impulsions que connaîtra cette dernière.

Faute d'une étude initiale appréciant les performances et l'image des institutions communales en début de projet, il est difficile de mesurer quelle est la part du PACA dans ce renforcement des institutions communales. Mais sa contribution est indéniable.

2.2 Une certaine contribution à la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement des communes

Le PACA visait plus spécifiquement l'amélioration de la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques communales de développement. Le diagnostic participatif préalable à l'élaboration des PDC, le distingo établi au sein du FICA entre un fonds de développement communal (FDC) et un fonds pour les initiatives locales (FIL), la concertation annuelle organisée pour la mise en œuvre de ce dernier ont contribué à accroître les relations entre les organisations formelles et informelles de la société civile et les communes.

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

Mais il est difficile de mesurer cet effet par des indicateurs objectifs et de pronostiquer sa durabilité.

- L'appui rapproché apporté par les VNU au cours des derniers quinze mois du projet a sans doute été trop court pour marquer les pratiques locales.
- Le distingo FIL/FDC ne survivra probablement pas à la fin du projet et du FICA.
- Les modalités d'actualisation des PDC ne sont pas établies.
- Le coût de l'accompagnement participatif d'une telle actualisation ne pourrait probablement être pris en charge que par un nouveau projet.
- La progression des dynamiques associatives régionales entre OSC, comme celle accompagnée par le PACA à partir de 2008, est toujours un peu aléatoire (ce qui ne remet pas en cause la pertinence de cet accompagnement). La plupart de ces OSC régionales sont très dépendantes de financements extérieurs. Il n'est pas sûr qu'elles se mobilisent sur la relation population/institution communale sans incitations financières.

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

L'amélioration des relations entre communes et services techniques déconcentrés sont un enjeu majeur des politiques de décentralisation et de déconcentration. La bonne gouvernance communale et l'efficacité des politiques communales de développement dépendent aussi de la façon dont ces services assument leur triple mission de tutelle, d'appui et de coordination à l'égard des communes.

Cette amélioration était un des effets attendus du PACA, mais il n'en constituait pas une des principales priorités. La mise en place des CAD et des CAEP, l'ouverture des formations du PACA

aux services concernés, les appuis institutionnels apportés par le projet ne pouvaient avoir qu'un effet limité. Ces actions ne s'attaquaient pas aux difficultés structurelles de ces services.

Les CAD ne devraient pas survivre à la fin du projet et du FICA. L'avenir des CAEP dépend de l'éventuelle généralisation du système d'évaluation des performances des communes par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

2.4 Malgré les ambitions annoncées, des effets immédiats très limités en termes de lutte contre la pauvreté

Les objectifs du PACA étaient, tels que décrits dans le Prodoc, plus ambitieux en termes de lutte contre la pauvreté (même si l'on peut s'interroger sur la cohérence de donner un tel objectif à un projet dit « pilote » dont l'objectif central devrait être de tester des outils et des approches). 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 la 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 immédiat. Mais ils sont trop peu nombreux et portent sur des investissements trop limités au regard 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 grossièrement⁹², selon le tableau ci-dessous, on peut estimer le montant des investissements susceptibles de contribuer à un tel impact aux environs de 75 millions d'ouguiyas, à peine moins de 40 % du total décaissé par le FICA.

	Nb projet	Montant en million UM	Montant en %	% de projets réussis	Investissements efficaces en termes de LPC ⁹³
Service de base (éducation, santé, eau)	22	21,73	11	80	17,38
Assainissement	13	20,92	11	20	4,18
Mairie	22	38,96	20		
Agriculture	74	67,97	35	30	20,39
Aval de l'élevage	11	16,16	8	60	9,69
AGR/approvisionnement/transformation	14	20,13	10	100	20,13
Autres	4	7,66	4	50	3,83
Total	161	194,57	100		75,61

Cette somme équivaut à environ 450 ouguiyas par habitant, moins d'un dollar et demi. Elle représente très grossièrement 10 % des montants décaissés par le projet fin novembre 2009 (288 000 dollars sur 2,87 millions).

2.5 Un impact limité sur les politiques publiques

Comme souligné ci-dessus, l'impact du PACA sur la politique nationale de décentralisation est assez ténu, non seulement parce que ses résultats sont inégaux (cf. § 3 ci-dessus) mais aussi parce

⁹² Selon un calcul fondé sur l'hypothèse que 80 % des projets d'infrastructures des services de base, 20 % des projets d'assainissement, 30 % des projets agricoles, 60 % des projets en aval de l'élevage et 100 % des projets de services d'approvisionnement et de transformation ont un impact effectif sur les conditions de vie des populations.

⁹³ LCP : lutte contre la pauvreté

que le projet est intervenu dans une période politique perturbée durant laquelle la politique de décentralisation est apparue momentanément moins volontariste et plus difficile à anticiper.

3. Facteurs déterminant la mise en œuvre et l'atteinte des résultats

3.1 Facteurs externes

311 Le contexte national marqué par une forte instabilité

▷ Le projet a souffert de l'instabilité politique nationale.

Depuis l'approbation du projet, en février 2005, le pays a connu deux changements de régime (2005 et 2008) qui ont accru l'instabilité de l'administration. Cette instabilité a affecté la mise en œuvre du projet à plusieurs niveaux :

- le coup d'Etat de 2005 a entraîné des retards de décaissement et de démarrage du projet ;
- l'instabilité a contribué à aggraver la situation budgétaire du pays, ne facilitant pas le respect de ses engagements financiers tels que le versement de la contrepartie de l'Etat. Ce dernier avait pourtant budgétisé et transféré au MDAT cette contrepartie, mais ces moyens ont finalement en dernier ressort été affectés et utilisés à d'autres actions.

▷ Le changement des équipes municipales en 2006 et des secrétaires généraux en 2009

La mise en œuvre du PACA a par ailleurs été marquée par les élections municipales de 2006. La période préélectorale de 2006 n'a pas facilité la mise en place du FICA 1. De plus, l'arrivée d'équipes municipales nouvelles et non expérimentées en cours de projet a rendu plus difficile sa mise en œuvre. Enfin, fin 2009, le changement de la plupart des secrétaires généraux de mairie dans l'ensemble de la Mauritanie risque de fragiliser certains acquis du projet.

▷ Le projet a souffert de l'absence de politique claire en matière d'appui à la décentralisation et d'un pilotage

De même, l'instabilité n'a pas favorisé la continuité et la clarté de la politique nationale de décentralisation (lancement non suivi de réformes). Le portage institutionnel du projet, qui a changé en cours de route (DGCL/MDAT, DGCT/MIDEC), a semblé relativement faible. Ces contraintes ont rendu difficile la mise en œuvre de la composante 4, « impact sur les politiques », dont l'objectif était d'« alimenter le débat régional et national en matière de gouvernance et de peser sur les politiques d'appui à la décentralisation ».

312 Le contexte local

▷ L'enclavement de la zone rend difficile l'appui rapproché aux communes

La mise en œuvre du PACA a été rendue difficile par l'enclavement de certaines communes et les distances entre les différentes communes cibles. L'équipe de projet ne pouvait pas réaliser un suivi de proximité régulier. La mise en place des VNU en juillet 2008 a tardivement et partiellement répondu à cette difficulté (mais en l'absence de moyens de transport, leur mobilité était réduite et leurs interventions limitées hors des moughataa où ils étaient basés).

▷ De faibles capacités et l'absence de compétences techniques

Bien que le processus de décentralisation ait été amorcé dès les années 1986-1987, les communes mauritaniennes et notamment les communes rurales auxquelles s'adresse le PACA sont encore des institutions très faibles, dotées de peu de moyens et compétences. Les procédures de gestion communale sont maîtrisées par une ou deux personnes (le SG et parfois le maire, et rarement un service technique ou un RAF), et le taux d'analphabétisme est très élevé parmi les élus. Ce très faible niveau, ajouté à la forte mobilité des acteurs, ne facilite pas la mémorisation et l'impact des formations réalisées par le PACA.

Les services déconcentrés de l'Etat chargés d'apporter un appui aux communes disposent également de moyens humains et de fonctionnement très limités. Cette faiblesse a fragilisé l'approche du projet fondé sur le « faire faire », le bon fonctionnement de certaines instances (CAEP, CAD) et de certains outils (circuit du Trésor).

Enfin, la faiblesse des prestataires techniques en Assaba (entreprises, bureaux d'études) explique en partie la faible qualité des réalisations financées par le PACA, d'autant que les montants très faibles des microprojets n'intéressent pas des entreprises d'envergure.

3.2 Facteurs liés à la mise en œuvre du projet

321 Une conception initiale peu cohérente et trop imprécise

▷ Le document de projet initial n'est ni très clair ni très cohérent

La formulation de l'objectif immédiat du projet change d'une page à l'autre du Prodoc⁹⁴. Les indicateurs du cadre logique, censés mesurer l'atteinte de cet objectif, ne sont pas très cohérents⁹⁵.

Le fil directeur de ce document semble hésiter entre « lutte contre la pauvreté », « développement économique local », « appui à la gouvernance communale ». Cette hésitation engendre une certaine incohérence non seulement dans les indicateurs de son cadre logique, mais aussi dans sa stratégie d'intervention. Faute de choisir clairement ses axes d'intervention, il prévoit la réalisation d'un panel d'étude préalable très large « *pauvreté et sécurité alimentaire* », « *économie locale* » « *finance locale* »... dont aucune n'est ciblée sur la bonne gouvernance et le fonctionnement des institutions communales ».

Pour intervenir sur une gamme aussi large de thématiques, dans une région aussi difficile que l'Assaba, et appuyer 21 communes dont certaines sont très enclavées, la stratégie d'intervention repose sur le « faire faire » et mobilise une très petite équipe de quatre cadres dont le seul profil technique est celui d'un agroéconomiste, à côté d'un coordinateur, d'un responsable administratif et financier et d'un chargé de suivi-évaluation.

Ces défauts n'étaient pas forcément rédhibitoires, ni propres au Prodoc du PACA. Les documents de projet visent d'abord à obtenir l'aval de décideurs éloignés du terrain. Ces derniers sont souvent plus attentifs à l'inscription des projets dans les priorités politiques de leur institution qu'à leur faisabilité opérationnelle. Les Prodoc 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 et les vrais choix stratégiques sont donc souvent renvoyés aux premiers mois de leur mise en œuvre. Mais celle-ci 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 affichées.

Or les moyens prévus pour le PACA ne coïncident pas vraiment avec les ambitions qui lui sont assignées. Le projet est prévu sur une durée trop courte et avec des ressources humaines trop limitées et mal adaptées à sa mission.

⁹⁴ « Améliorer l'accès des populations de la wilaya de l'Assaba aux services sociaux et aux infrastructures de base et appuyer les initiatives de base », page 14 ; « Appuyer les pratiques de bonne gouvernance au niveau des collectivités locales de la wilaya en vue d'améliorer l'accès des populations de la wilaya de l'Assaba aux services sociaux et aux infrastructures de base et de promouvoir les initiatives de base », page 46 dans le tableau qui présente le cadre logique du projet.

⁹⁵ Le « *taux d'utilisation des infrastructures sociales et des services sociaux* », « *le taux de maintenance des infrastructures* » et « *le % des investissements pour des projets sociaux identifiés par les femmes et les groupes marginaux* » ne sont pas des indicateurs essentiels des pratiques de bonne gouvernance que le document projet décrit par ailleurs (page 9).

Ainsi, le projet entend contribuer au financement des communes au cours de trois exercices budgétaires, après avoir accompagné un processus de planification participatif, réalisé de nombreuses études préalables et 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 trente-six mois.

Le projet prévoit par ailleurs de contribuer au renforcement de capacités des acteurs locaux et de veiller à la bonne fin des investissements qu'il cofinance. Pourtant, le Prodoc ne prévoit pas explicitement la mise en place ni d'un appui à la maîtrise d'ouvrage communale, ni d'un accompagnement de proximité aux acteurs communaux. L'équipe de projet prévue ne dispose pas des ressources humaines pour de tels dispositifs. Une stratégie de fidélisation de prestataires externes pour les assumer n'est pas évoquée.

▷ Un dispositif d'ensemble mal armé pour réagir aux difficultés

L'analyse du produit 5 ci-dessus rappelle les difficultés rencontrées pour compléter le Prodoc et finaliser la stratégie opérationnelle du projet. Elle conduit à s'interroger sur l'organisation du projet et de son pilotage par le PNUD/FENU. Cette organisation n'apparaît pas adaptée à la gestion d'un projet difficile à maîtriser dans un contexte difficile.

322 Les limites de l'approche par la diffusion d'outils standard

▷ L'adaptation des outils du FENU au contexte local a été plus difficile que prévu

La démarche SAFIC et l'outil MIS ont sans doute été efficaces et ont produit des résultats durables dans les contextes où ils ont été testés. Mais ils demandent, semble-t-il, la mobilisation initiale d'une expertise assez pointue et exigent un minimum de répondant de la part des communes partenaires. A posteriori, ils ne paraissent pas adaptés au contexte de l'Assaba. La volonté de les utiliser malgré tout a empêché la recherche d'outils alternatifs plus en adéquation avec le contexte⁹⁶.

▷ Des outils destinés à faciliter progressivement l'évolution des PDC après leur première élaboration auraient été nécessaires

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 et la capacité du FENU d'accompagner les démarches d'élaboration participative de ces plans.

Mais elle montre aussi les limites de ces premiers plans et la nécessité d'accompagner leur utilisation et leur évolution pour améliorer progressivement les capacités de hiérarchisation et de programmation des communes.

⁹⁶ 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 permettant d'agir plus vite sur des premiers leviers fiscaux généralement assez faciles à identifier. (Le FENU régional était réticent à la mise en œuvre le SAFIC en Mauritanie estimant que les conditions minimales (les ressources locales disponibles) n'étaient pas réunies.)

Le MIS est présenté comme un outil très souple et adaptable à tout projet FENU. Il semble rétrospectivement bien ambitieux dans des communes aux ressources humaines limitées, qui majoritairement n'ont pas encore accès à l'électricité et ne disposent ni d'équipement informatique ni des compétences nécessaires à leur utilisation. L'idée de confier, après la fin du projet, la collecte et le traitement d'informations issues de ces communes très difficiles d'accès à une institution (le collectif des maires) dénuée de ressources propres stables (et totalement non fonctionnelle) apparaît comme un pari risqué.

4. Positionnement stratégique et partenariats

4.1 Stratégie : la difficulté de concilier pertinence politique et cohérence sur le terrain

411 Des principes d'action justes mais peu hiérarchisés rendent peu visible un axe prioritaire pertinent.

▷ Un positionnement stratégique initial un peu trop large ou pas assez explicite

Le positionnement stratégique du PACA n'est pas immédiatement lisible à la lecture du document de projet. La formulation de son objectif n'est pas suffisamment précise, la lecture de ce document n'indique pas clairement où va la priorité du projet (cf. ci-dessus). « Les axes stratégiques » et « les hypothèses de base du projet » proposés font référence à une large série de principes. Chaque principe est juste et constitue bien une référence à prendre en compte. Mais l'ensemble n'est pas suffisamment hiérarchisé pour faire apparaître clairement des priorités stratégiques.

Les rédacteurs du Prodoc ont raison de souligner le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Ils font bien le choix d'une seule de ces dimensions pour assurer la cohérence d'un projet d'envergure limitée en optant pour la dimension institutionnelle. Mais (de notre point de vue) ce choix n'est pas suffisamment explicite, l'objectif spécifique n'est pas exprimé clairement, et, de ce fait, la stratégie d'intervention manque de lisibilité.

La critique est ici en grande partie une critique de forme. En fin d'évaluation, l'objectif spécifique « de fait » du PACA apparaît moins confus et sa stratégie d'intervention plus cohérente qu'ils n'apparaissent dans le Prodoc. Mais cette difficulté de lecture initiale aura sans doute contribué aux difficultés de pilotage du PACA⁹⁷.

▷ Un axe prioritaire pertinent

A posteriori l'axe prioritaire du PACA peut être formulé comme suit :

- renforcer les institutions communales en Assaba en contribuant à améliorer leur fonctionnement institutionnel et à accroître leur capacité à contribuer au développement de leur territoire et à l'amélioration des conditions de vie de leur population ;
- 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'inscrivent les communes.

Cet objectif de fait a été décliné en principes d'action cohérents (conjuguer appuis financiers et non financiers ; respecter strictement l'autonomie des communes, leur maîtrise d'ouvrage, leur cadre légal ; proposer un outil financier conforme à ces principes ; donner la priorité au renforcement des capacités des communes, mais renforcer également celles de leurs partenaires, services déconcentrés et organisations de la société civile ; accorder une attention marquée à la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement communal, etc.).

Cet axe prioritaire était cohérent avec la politique de décentralisation et de déconcentration engagé par l'Etat mauritanien depuis la fin des années 1980 et avec l'impulsion nouvelle qui lui avait été donnée au début des années 2000. Il s'inscrivait dans une des huit orientations majeures du plan d'action régional de lutte contre la pauvreté en Assaba (changer les mentalités pour impliquer les populations dans le développement local).

⁹⁷ Ce défaut du Prodoc du PACA est partagé par bien des documents de projet de cette époque, qui, quelle que soit la logique d'intervention de l'action qu'ils présentaient, devaient afficher des résultats immédiats en termes de lutte contre la pauvreté pour être « politiquement corrects ».

Enfin, cet axe d'intervention était également cohérent avec les priorités des partenaires techniques et financiers de son tour de table, le PNUD, le FENU et la Coopération française.

412 Une stratégie qui affiche la prise en compte de la dimension « genre » et des populations les plus pauvres sans pouvoir l'assumer pleinement

▷ Une prise en compte de la dimension genre affichée mais des effets limités

L'analyse du PACA du point de vue de la prise en compte du genre montre que si le projet a fait des efforts dans ce sens, leur impact est resté timide⁹⁸.

La prise en compte de cette dimension transparaît dans la volonté affichée dans le Prodoc d'impliquer toutes les catégories sociales, en particulier les femmes et les groupes les plus pauvres. Elle se manifeste par deux indicateurs spécifiques dans le cadre logique (le pourcentage d'investissements pour des projets sociaux identifiés par les femmes et les groupes marginaux, le pourcentage de femmes ayant reçu une formation technique). Mais elle ne se traduit pas de façon très explicite dans la stratégie d'intervention.

Sur le terrain, cette volonté s'est rarement concrétisée par des actions d'accompagnement, de renforcement de capacités ou de sensibilisation spécifiquement ciblées sur cette problématique.

Le PACA a effectivement incité les communes à privilégier les microprojets concernant les femmes. (La prise en compte de la dimension genre dans le financement de microprojets est un des 14 critères de la grille utilisée par les CAEP pour évaluer les performances des communes). Ces incitations se sont bien traduites par le financement d'un pourcentage important de projets gérés par des coopératives féminines (jardins, moulins, boutiques de gaz et de produits de première nécessité). L'ensemble de ces projets a mobilisé environ 88 millions d'ouguiyas, cette somme représente 45 % du total engagé pour le FICA. Mais beaucoup de ces projets de jardins maraîchers ont échoué. Peu d'entre eux se sont accompagnés d'actions permettant effectivement de renforcer les capacités des coopératives féminines chargées de leur gestion et de faciliter l'accès des femmes aux décisions.

Par ailleurs le projet n'a pas eu de politique de discrimination positive à l'égard des couches marginalisées, si ce n'est l'affectation du fonds d'investissement prenant en compte un critère de « pauvreté » des communes.

▷ Les limites de l'approche face à une société rurale encore profondément discriminante.

Cette tension entre affichage et effet n'est pas spécifique au PACA. Elle est commune aux projets qui affichent leur volonté de prendre en compte le genre et la dimension inclusive de la lutte contre la pauvreté, sans faire de cette dimension l'objectif principal de leur action, alors qu'ils interviennent dans des sociétés rurales marquées par des traditions féodales et discriminantes à l'égard des femmes et de certaines populations.

Cette remarque ne constitue pas une critique à l'égard de ces projets. Avec des moyens limités dans des contextes difficiles, ils doivent cibler leurs priorités pour rester cohérents et efficaces. Ils ne peuvent donc pas prendre « à bras le corps » la question des inégalités et des discriminations qui, dans ces sociétés, impliquerait d'être abordée selon des démarches spécifiques.

Si une critique devait être faite, elle viserait plutôt l'excès d'affichage de cette dimension dans les projets où elle est, certes, importante, mais loin de constituer un axe prioritaire d'intervention.

⁹⁸ Cf. annexe jointe.

4.2 Une réelle disponibilité à travailler en partenariat dans un contexte difficile

421 Le partenariat autour du suivi et du pilotage du projet

▷ Le fonctionnement régulier des instances de suivi et de pilotage

Dans la conception du PACA, son caractère partenarial reposait en partie sur le bon fonctionnement de ses instances de suivi et de pilotage. Son comité régional de suivi (CRS) et son comité national de pilotage (CNP) se sont réunis régulièrement comme prévu, en moyenne deux fois par an.

Ils ont effectivement joué leur rôle en intervenant ponctuellement à des moments clés. Le comité régional de suivi est fortement intervenu lors de la préparation des diagnostics participatifs pour que les services du MDRE jouent un rôle majeur lors de cette étape de l'élaboration du PDC. Le comité national a assumé son rôle lors des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du FICA, à différentes reprises et notamment lors de la mise en œuvre du FICA 3.

Ils ont donc, l'un et l'autre, facilité les relations entre le projet et les services déconcentrés de l'Etat.

▷ Une pratique probablement perfectible

Le fonctionnement de ces deux comités a souffert de l'instabilité politique qui a prévalu durant le projet⁹⁹. Indépendamment de ces circonstances particulières, l'organisation de ce partage du suivi et du pilotage apparaît perfectible.

Les responsables des STD régionaux, membres du comité de suivi, ne perçoivent pas toujours clairement le rôle qui leur est demandé de jouer, puisque, disent-ils, les décisions importantes sont toujours prises à Nouakchott et qu'ils n'ont pas les moyens de suivre effectivement le projet sur le terrain. Les cadres de la DGCT, membres du comité de pilotage, regrettent eux aussi de n'avoir pas eu les moyens de se rendre sur le terrain et d'y rencontrer directement les parties prenantes du projet.

Les degrés de liberté du comité de pilotage national vis-à-vis du document de projet initial et l'étendue du droit de veto des bailleurs sur les décisions de ce comité ne sont pas très explicites¹⁰⁰. Comme souligné ci-dessus, l'absence d'un dispositif de suivi-évaluation performant et d'un outil de programmation plus lisible que les PTA n'a pas facilité la mission de pilote stratégique confiée au CNP.

422 Le partenariat opérationnel

▷ Les difficultés du partenariat opérationnel dans la mise en œuvre des actions

La réussite du PACA dépendait de sa complémentarité effective et de sa bonne collaboration avec les autres projets et acteurs du développement en Assaba. Comme détaillé auparavant, le PACA s'est globalement efforcé d'agir en coopération avec les services déconcentrés de l'Etat, les projets PADDEM, VAINCRE, PASK, PNIME. Cette volonté s'est inégalement concrétisée. Elle s'est heurtée aux faiblesses de ces services et à la rigidité des projets, qui peinent à collaborer, dès lors que cette collaboration n'a été ni prévue dans leur Prodoc, ni anticipée par leurs procédures respectives.

⁹⁹ Cinq wali différents se sont succédé à Kiffa de 2005 à 2009.

¹⁰⁰ Lors des premières réunions du CNP en 2005, la DGCT proposait des modifications finalement refusées par les bailleurs. Le comité a validé fin 2007 l'affectation des crédits inutilisés du Fonds de performance et de réserve du FICA au projet de création d'une « Maison du développement local durable », une affectation à laquelle le PNUD et le FENU se sont finalement opposés.

De plus, l'instabilité politique et les restructurations des ministères, notamment après le deuxième coup d'Etat, ont entraîné des changements de tutelle des projets. Ainsi, les projets PASK et VAINCRE, qui avaient jusqu'alors la même tutelle que le PACA et le PADDEM (MDAT), se sont vus rattachés à un autre ministère (habitat et urbanisme), alors que le PACA a gardé comme tutelle l'ex-MDAT, le MIDEDEC.

▷ Un rôle de relais local pour les Nations Unies, des partenariats diversifiés avec les acteurs locaux

Le PACA a, par ailleurs, joué effectivement un rôle de relais pour différentes initiatives des Nations Unies en Assaba notamment à travers les activités suivantes : l'organisation des semaines ou journées des Nations Unies, la célébration de différentes journées internationales, l'encadrement de la campagne de sensibilisation pour la participation des femmes aux élections municipales en 2006, le suivi du centre d'information et de documentation...

Localement, il a apporté un appui au collectif des maires avec lequel il a collaboré, ainsi qu'avec les ONG régionales et l'Alliance française. Néanmoins, ces appuis n'ont pas permis d'assurer la relève du projet, notamment du fait de la perte de dynamisme du collectif des maires en 2008 et de l'appui tardif à la plate-forme des ONG (voir plus haut).

Au niveau national, il a signé une convention de partenariat avec l'Institut supérieur d'études professionnelles (ISEP) qui s'est notamment concrétisée en 2008 par l'accueil et l'encadrement en stage de huit étudiants de la licence professionnelle en décentralisation et déconcentration de cet institut, ainsi qu'en équipements pour l'institut.

5. Leçons et réflexions

5.1 Les leçons des expérimentations tentées par le PACA

▷ Tirer les leçons de fonds communaux d'appui aux initiatives locales demanderait la capitalisation croisée de l'expérience de plusieurs projets

La participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques communales de développement apparaît comme une des valeurs ajoutées de l'approche du FENU en matière de bonne gouvernance municipale et de développement local.

Cette approche repose notamment sur la mise en place d'outils financiers conçus pour inciter les communes à soutenir financièrement des initiatives de la société civile locale qui s'inscrivent dans les priorités communales. Ces outils, tel le FIL, sont encore au stade de l'expérimentation.

L'expérience du PACA en montre l'intérêt (mobilisation de la société civile, intensification de la relation commune/OSC, évolution positive de l'image des communes). Elle en souligne aussi les difficultés (faibles impacts des microprojets, distinction malaisée entre projets communaux affermés à une OSC et véritable initiative locale, difficultés à concilier maîtrise d'ouvrage communale et appui à des projets communautaires...).

Ces difficultés interrogent la mise en place de cet outil dans des contextes où les institutions communales sont encore peu aguerries et les OSC d'un niveau très faible et/ou peu représentatives. Elles plaident, semble-t-il, en faveur d'accompagnements de proximité précoces et conséquents. Elles interrogent leur pertinence dès lors que ces fonds d'appui aux initiatives locales ont peu de chance de survivre à l'interruption des appuis financiers extérieurs apportés temporairement par des projets.

L'expérimentation du PACA s'est déroulée dans des conditions peu favorables. Elle ne permet pas à elle seule de tirer des leçons suffisamment concluantes. Ce type d'outils mériterait un exercice de capitalisation croisée réunissant plusieurs expériences analogues (FIL du PACA et FAIL du PACURD...).

- ▷ Le recours au circuit du Trésor reste une solution incontournable, le bilan définitif des difficultés rencontrées devra suivre l'audit du FICA.

Le bilan de l'utilisation du circuit du Trésor par le PACA apparaît mitigé. Concilier les exigences de transparence et de traçabilité d'un « projet-bailleur » et les règles et les contraintes de l'administration du Trésor dans le contexte difficile de ces dernières années n'allait pas de soi. Mais les difficultés rencontrées ne remettent pas en cause le principe posé par le PACA. Le recours au circuit du Trésor demeure un principe incontournable dans la perspective de l'application de la Déclaration de Paris, plus encore quand il s'agit d'un projet d'appui communal inscrit dans un processus de déconcentration et de décentralisation. Son utilisation est de toute façon à porter au crédit du projet.

Les résultats de l'audit commandité par le comité national de pilotage seront indispensables pour documenter, en temps voulu, le nécessaire bilan détaillé de ces difficultés.

Il apparaît cependant possible de proposer dès maintenant trois réflexions :

- comme le montre également l'expérience du PACURD au Niger, la fiabilité du dispositif du point de vue des bailleurs ne dépend pas seulement de la mise à disposition effective des fonds au niveau déconcentré mais aussi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage communale, d'où l'importance de renforcer cette maîtrise d'ouvrage et sa supervision ;
- les difficultés rencontrées par le FICA s'expliquent notamment par l'absence de procédures claires et suffisamment détaillées entre le projet et les services du Trésor ;
- elles proviennent également du manque de moyens de contrôle de l'administration centrale et du faible niveau de performance des perceptions. Un recours plus systématique des bailleurs au circuit du Trésor implique probablement des efforts plus conséquents pour renforcer cette administration.

- ▷ Le renforcement des capacités des institutions publiques de base apparaît comme un préalable à des innovations ambitieuses

Les innovations proposées par le PACA paraissent fondées et séduisantes. Mais dans un contexte difficile, le renforcement de l'institution communale et celui des capacités des administrations déconcentrées semblent des préalables incontournables à leur réussite locale et à leur éventuelle réplique. Dès lors on peut se demander si la priorité ne devrait pas aller à ce renforcement avant l'innovation.

Ou peut-être faudrait-il mieux distinguer, d'une part, la mise au point d'innovations par des projets intervenant sur un nombre limité de communes et, d'autre part, la diffusion de solutions nouvelles mais déjà bien adaptées à leur contexte via des programmes « en vraie grandeur ».

En voulant trop innover sur un territoire très étendu et sans moyens propres suffisants, le PACA se situait peut-être à mi-chemin de ces deux logiques cohérentes.

5.2 Les leçons issues du PACA en matière d'appui communal

Le bilan du PACA illustre les difficultés des projets qui entendent contribuer au renforcement des institutions communales et à l'amélioration de la bonne gouvernance locale et qui interviennent dans des contextes difficiles comme celui de l'Assaba. Il permet de proposer une première série de réflexions peut-être utiles à ce type de projet

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

- ▷ La pertinence d'un appui global aux communes

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 et 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 requiert 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.

▷ Les limites d'un projet polyvalent sur un vaste territoire

Le bilan du PACA laisse penser qu'un projet ou 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 de soi, 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.

522 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, correspondant à des investissements de faibles montants, de natures très diverses, éparpillés 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 moughataa. Mais la mission de ces derniers apparaît particulièrement exigeante. Elle demande une grande polyvalence et a 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 la pérennisation institutionnelle et financière de ces appuis. Ces questions sont au cœur de la relance du projet PERICLES. La capitalisation commune des quatre projets qui sont intervenus en Assaba, PACA, PADDEM, VAINCRE et PASK, pourrait contribuer utilement à cette réflexion sur les dispositifs d'appui aux communes.

523 Les difficiles équilibres des dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage aux communes rurales

▷ Les contraintes de l'appui à une très large gamme d'investissements

Le FICA avait donc trois caractéristiques originales par rapport aux outils financiers mis en œuvre par d'autres projets d'appui communal : la distinction entre FDC et FIL, liée à cette distinction, une très large gamme de projets éligibles et la modicité de ses dotations annuelles (1,5 à 22,3 millions d'ouguiyas, sur trois ans, entre environ 280 et 580 ouguiyas par an et par habitant).

Les communes, parfois critiques par rapport à la faiblesse de ces subventions, les ont utilisées pour financer une grande diversité de petits projets. En matière d'infrastructures, elles ont par la force des choses plus souvent réhabilité de l'ancien que construit du neuf.

Ces dispositions du FICA ne sont pas sans intérêt. Elles sont cohérentes avec l'objectif de renforcer les liens mairie/société civile. Elles permettent la réalisation de travaux d'entretien et de réhabilitation pertinents, durablement à la portée de la maîtrise d'ouvrage communale.

Mais, paradoxalement, elles sont particulièrement exigeantes en matière d'appui à maîtrise d'ouvrage. On l'a vu, elles demandent une grande polyvalence à des dispositifs d'appui habituellement conçus pour accompagner la construction d'infrastructures plus importantes et plus standard (cf. les remarques ci-dessus concernant INTERCOM). Elles posent donc un dilemme en matière d'efficacité : soit des dispositifs d'appui et de suivi relativement coûteux au regard des investissements financés, soit des dispositifs plus légers mais avec un risque important d'échec. La première alternative est plus cohérente si on lui assigne des objectifs d'apprentissage et de renforcement de capacités.

▷ Entre respect de l'autonomie et contrôle

Le projet aurait-il dû instaurer une procédure de validation ex-ante des projets financés par le FICA (avant leur inscription au budget communal), exiger un suivi spécifique de leur exécution et faire contrôler leur bonne fin ? La question a fait débat lors de la restitution organisée à Kiffa, entre les tenants de tels contrôles spécifiques et les partisans d'un strict respect de l'autonomie communale et des responsabilités de l'administration.

La mission d'évaluation penche plutôt pour la première des deux positions. La seconde n'est porteuse d'apprentissage que si un système de bonus/malus tel que celui testé par le PACA fonctionne effectivement sur la durée. Il doit alors pouvoir prendre en compte la qualité effective des micro-projets financés et donc pouvoir s'appuyer sur une évaluation ex-post sérieuse de leur réalisation technique et financière.

5.3 Le bilan mitigé du PACA invite à questionner certains aspects du partenariat FENU/PNUD/MAEE

▷ Les outils FENU ont montré des limites

Le PACA ne remet pas en cause le bien-fondé du SAFIC et du MIS, mais interroge leur adaptabilité et leur adéquation à des communes aussi dispersées et dénuées de moyens que celles de l'Assaba. Cette interrogation questionne le concept d'outil universel et l'ambition des grilles de lecture unique censée faciliter la synthèse de projets conçus et réalisés dans des contextes extrêmement différents.

▷ Le copilotage PNUD/FENU questionné par un projet difficile

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 de 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 par 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 officiels),
- 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.

▷ La relativement faible implication du MAEE

Le MAEE est le bailleur majoritaire du projet PACA. Comme dans le projet PACURD, le MAEE s'est davantage positionné en bailleur du projet qu'en partie prenante de la mise en œuvre et du suivi, assumés uniquement par le FENU/PNUD (présence dans les instances de pilotage mais pas de missions fréquentes ni de suivi détaillé).

Néanmoins, contrairement au PACURD, le PACA s'insère dans un ensemble d'interventions financées par la Coopération française en appui à la décentralisation en Mauritanie, notamment en Assaba. Ainsi, le programme VAINCRE (financement AFD) vise à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et techniques des communes. Il intervient dans deux régions, dont l'Assaba. Par ailleurs, le projet PADDEM 2, également financé par la Coopération française, vise le renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés en Mauritanie et intervient dans plusieurs régions, dont l'Assaba¹⁰¹. Finalement, les programmes PACA, VAINCRE et PADDEM en Assaba auraient pu s'inscrire dans une approche globale de l'appui à la décentralisation portée par la Coopération française, mais cette stratégie n'a jamais été formalisée. Les collaborations sont restées à un niveau opérationnel et ponctuel, d'une intensité variable selon les phases de projet (voir ci-dessus).

6. Recommandations

6.1 Avant la clôture du PACA

La bonne fin de la mise en œuvre du FICA¹⁰²

Il importe, évidemment, que l'audit du FICA décidé par le comité de pilotage du 9 novembre intervienne avant la clôture du projet.

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.

Quelle que 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.

¹⁰¹ Le PADDEM intervient dans les wilaya du Tagant, du Trarza, du Hodh El Chargui, de l'Assaba et du Guidimaka. Le programme VAINCRE se déroule dans l'Assaba et le Guidimaka.

¹⁰² Ces recommandations ont été formulées avant la clôture du PACA qui a depuis eu lieu. L'équipe d'évaluateurs n'a pas d'information quant à la mise en œuvre des recommandations « avant la clôture du projet ».

L'archivage documentaire du PACA

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 succéderont 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.

La capitalisation croisée du PACA, du PADDEM, de VAINCRE et du PASK

Si l'idée d'une capitalisation croisée entre les projets PACA, PADDEM, VAINCRE et PASK suggérée ci-dessus était 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 associées à la mise en œuvre de ces quatre projets.

6.2 Après le PACA en Assaba

Poursuivre l'appui aux communes de l'Assaba et à leurs partenaires

L'effort de renforcement des capacités des communes et de leurs partenaires 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 entreprises par le PADDEM et le PACA. Ce prolongement devrait s'inscrire dans la logique d'ensemble du programme PERICLES et valoriser les leçons issues de la capitalisation proposée ci-dessus¹⁰³. Il pourrait s'appuyer sur la présence de l'assistant technique de la Coopération française placé auprès 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 wilayas.

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 garde-fous pour que leur utilisation soit également source d'apprentissage pour leurs bénéficiaires.

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 projets dépendent 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 apparaîtrait 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.

¹⁰³ La stratégie du programme PERICLES, fondée sur la mise en place de centres de ressources inter communaux doit être réactualisée en 2010. Il est donc difficile d'être plus précis aujourd'hui.

6.3 Propositions au FENU et au PNUD hors Assaba

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 aux initiatives locales et se doter d'outils alternatifs au MIS et au SAFIC pour intervenir plus efficacement dans des communes « émergentes ».

Par ailleurs, pour garder son avance en matière de planification locale, le FENU aurait peut-être intérêt (s'il ne l'a déjà fait) à travailler sur des méthodes et des outils d'appui à l'actualisation et au perfectionnement des outils de planification communale. Il pourrait ainsi mieux accompagner les communes déjà dotées de PDC dans le courant ou les deuxièmes phases de ces projets.

Enfin, en Mauritanie, le PNUD et le FENU devraient mieux définir leur stratégie et leur modalité de coopération avant d'identifier de nouveaux projets communs. La complémentarité entre les deux institutions suppose que leurs actions communes contribuent, par une expérimentation locale, à l'évolution du cadre institutionnel national. Cette redéfinition implique sans doute une actualisation de l'analyse des perspectives d'évolution de cadre et des stratégies des différentes parties prenantes de la politique de déconcentration et de décentralisation.

VI. SYNTHÈSE - CONCLUSION

1.1 La conception : Une cohérence discutable

La réelle pertinence

La conception du PACA a bien anticipé l'application progressive des principes de la Déclaration de Paris et s'est inscrite dans le processus d'approfondissement des réformes de décentralisation en Mauritanie, réactivé à partir de 2001 - 2002.

Ses axes stratégiques et ses principes d'action sont conformes aux analyses les plus partagées en matière de lutte contre la pauvreté. Ils accordent la priorité aux facteurs institutionnels et notamment aux questions de gouvernance et de capacité des acteurs.

L'approche du genre développée par le projet apparaît cependant un peu minimaliste pour intervenir dans une société qui peine à prendre en compte l'intérêt des groupes sociaux discriminés. Elle semble plus fondée sur le respect de quota de représentation et d'accès aux activités que sur une vision globale de la dimension du genre.

Une cohérence discutable

Le projet s'est heurté à de nombreux obstacles liés à son contexte. Certains étaient imprévisibles comme l'instabilité de la situation politique de 2005 à 2008. D'autres étaient connus, l'enclavement des communes de l'Assaba, les contraintes de leur milieu naturel, les inégales capacités des services déconcentrés, la relative faiblesse des ressources humaines locales. Ils ont été insuffisamment pris en compte lors de la conception du PACA, doté de moyens insuffisants et initialement prévu sur une durée trop courte au regard de ses ambitions. La nécessité et les difficultés d'un appui de proximité aux communes et aux acteurs communaux n'ont pas été suffisamment anticipées.

Le cadre logique du projet aurait pu être conçu de façon plus rigoureuse : la formulation de ses objectifs spécifiques manque de précision, ses indicateurs ne sont pas toujours suffisamment précis et pertinents.

1.2 Une mise en œuvre inégalement maîtrisée, notamment la mise en place de l'outil financier

L'appui institutionnel et le renforcement de capacités menés jusqu'à leur terme

Dans ce contexte difficile le PACA a globalement réalisé ce qu'il avait prévu en matière d'appui à la planification, de mécanisme d'évaluation des performances communales, et de renforcement de capacités.

Cependant, son programme de formations, mis en œuvre, pour un budget apparemment supérieur de six fois aux prévisions, est difficile à évaluer faute de s'inscrire dans un plan préalablement établi qui en précise les objectifs et en prévoit les modalités de suivi.

La mise en œuvre très perturbée de l'outil financier

Faute de procédures claires, la mise en œuvre du Fonds d'appui aux communes de l'Assaba a rencontré de nombreuses difficultés. Elle s'est révélée finalement assez peu transparente, d'autant que l'Etat mauritanien n'a pas complètement tenu ses engagements, ni en termes de versement de sa quote-part financière, ni en termes de retransmission d'informations sur les reversements effectués par ses services. Au final, le taux de décaissement du Fonds ne devrait pas dépasser 75%.

De plus, le PACA n'a pas pu mettre en place assez tôt un dispositif d'appui à maîtrise d'ouvrage qui aurait permis d'optimiser la qualité des projets financés par le Fonds. Il n'en avait pas lui-même les moyens et il ne s'est accordé que tardivement avec le projet VAINCRE qui disposait d'un tel dispositif et intervenait dans les mêmes communes.

Des outils et des procédures perfectibles

Par ailleurs, les outils de suivi-évaluation (conçus à partir du MIS) et de programmation (à partir des PTA) censés contribuer à une meilleure maîtrise de la mise en œuvre du PACA n'ont pas vraiment convaincu la mission. Ils ne sont pas apparus aisément maîtrisables par l'unité de gestion du projet.

Cette dernière a d'autre part été perturbée par les changements apportés aux procédures de décaissement du projet.

Enfin, les difficultés rencontrées interrogent la supervision commune FENU/PNUD, qui a apparemment peiné pour réagir aux obstacles imprévus rencontrés.

1.3 Des résultats inégaux, des effets encore fragiles

Un renforcement réel mais logiquement encore perfectible et fragile des institutions communales

Grâce au PACA, chaque commune a été dotée d'un plan de développement communal (PDC). Mais ces listes de réalisations souhaitées par les populations ne sont pas encore suffisamment hiérarchisées pour conduire aisément à des plans d'investissements pluriannuels cohérents. La démarche participative adoptée pour l'élaboration des PDC a cependant contribué à renforcer durablement l'implication de la société civile dans la gestion communale.

Les appuis et les formations mis en œuvre par le PACA, à côté de ceux prodigués par d'autres projets (PADDEM, VAINCRE) ont permis de renforcer les capacités des élus et des personnels municipaux et d'améliorer ainsi le fonctionnement des institutions communales. Mais cet acquis est encore hétérogène d'une commune à l'autre et n'a guère concerné les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités. Il demeure fragile compte tenu de la rotation des élus et de la relative instabilité de leur personnel.

Un taux de réussite modeste pour les micros projets, des effets directs ténus en matière de lutte contre la pauvreté

La qualité finale des réalisations financées par le FICA est très inégale selon leur catégorie, notamment dans le domaine agricole. Ce résultat souligne les limites de l'approche « microprojet », surtout sans accompagnement de proximité, dans des régions aussi difficiles que l'Assaba.

Malgré des réussites ponctuelles et dispersées, les effets directs de ces réalisations, prises dans leur ensemble, apparaissent très ténus, en matière de lutte contre la pauvreté.

Une contribution limitée à la politique nationale de décentralisation

Ces résultats mitigés, et, il est vrai, le contexte politique durant une partie de sa mise en œuvre, ont limité la capacité du projet à alimenter positivement les débats nationaux et régionaux sur les questions de gouvernance locale. L'expérimentation d'un système d'évaluation de la performance des communes constitue cependant une innovation intéressante susceptible de contribuer aux réflexions conduites en la matière par les autorités mauritaniennes.

Les leçons tirées des difficultés rencontrées par le PACA, croisées avec celles issues de la capitalisation des autres projets d'appui à la décentralisation et au développement communal en Assaba pourraient cependant contribuer à la mise au point d'un dispositif stable d'appui aux communes de la région.

Un tel outil apparaît nécessaire pour la réussir la décentralisation en Assaba et pour optimiser les capacités de développement régional.