Évaluation de l'AFD

ExPost

n° 72
Juin 2018

Évaluation de 15 ans de développement des territoires ruraux en Afrique subsaharienne

Synthèse du rapport final

Auteurs : Julie CONVERSY (Iram), Celia CORONEL (Iram), Marie-Jo DEMANTE (Iram), Christophe MESTRE (Ciedel), Bob PEETERS (South Research) et Pascale VINCENT (Ciedel)

Direction Innovation, Recherche et Savoirs

Département Évaluation et Apprentissage (EVA)

Agence française de développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr

AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Auteurs : Julie CONVERSY (Iram), Celia CORONEL (Iram), Marie-Jo DEMANTE (Iram), Christophe MESTRE (Ciedel), Bob PEETERS (South Research) et Pascale VINCENT (Ciedel)

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

Ont été parties prenantes de la collecte d'informations et de l'analyse :
Younoussa BALDE – Guinée, Constant MOMBALLA – Cameroun, Sambou NDYAYE – Sénégal, Patrick RASOLOFO – Madagascar et Saidou SANOU – Burkina Faso

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

Cette évaluation ainsi que le rapport complet et ses annexes sont téléchargeables sur Internet à l'adresse : http://editions.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy Rioux
Directeur de la rédaction : Nathalie Le Denmat
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 2e trimestre 2018

Photo de couverture : Rodrig Mbock / Nom du projet PNDP (Cameroun)

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

SOMMAIRE

Préface 2

1. Objectifs et méthode de l'étude 4

2. L'échantillon des projets étudiés 6

3. Historique des projets d'appui au développement des territoires ruraux financés par l'AFD 9

4. Analyse évaluative 12

4.1. Typologie des projets de l'échantillon 12

4.2. Pertinence 13

4.3. Cohérence externe 14

4.4. Cohérence interne 14

4.5. Effectivité 16

4.6. Efficacité 17

4.7. Efficience 19

4.8. Impact et durabilité 19

5. Recommandations 22

Liste des sigles et abréviations 26

Préface

Avec une autre collègue chercheuse (Martine Antona du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement – CIRAD) et des collaborateurs de l'Agence française de développement (AFD), j'ai pu accompagner en tant que présidente du groupe de référence les travaux des consultants en charge de cette évaluation. L'ouverture de l'AFD à un regard extérieur tout au long des travaux est à féliciter, surtout pour une évaluation si longue et si complexe. J'ai beaucoup appris. Je sais que ce travail a demandé beaucoup de patience, tout autant du côté de l'AFD que du côté du *consortium* Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL) et South Research, mais suis satisfaite du résultat. Le fait de travailler sur un calendrier étendu (plus de deux ans) nous a donné le temps de bien apprécier la complexité des situations revues par cette évaluation. Mais d'un autre côté, **chaque réunion rassemblait des participants différents de l'AFD, ce qui a peut-être permis une plus grande appropriation de cette évaluation au sein de l'organisation, mais a introduit toutefois des défis de continuité importants.** J'ai l'espoir que l'atelier de co-construction des recommandations, qui a précédé la remise du rapport final en impliquant les consultants et les agents de l'AFD, a permis de tirer des leçons collectives tant sur le fond que du point de vue organisationnel.

Je retiens par ailleurs que beaucoup d'enseignements que j'ai tirés de mes recherches au centre du Mali, de 1980 à aujourd'hui, confortent les résultats de cette évaluation. Entre autres, les villageois avaient (et souvent ont toujours) une capacité organisationnelle remarquable, à la fois au niveau du ménage, mais aussi sur le plan communautaire et sur leur territoire. Cette capacité représente un atout pour le développement local. Les paysans des villages déguerpis par les accaparements de terres à grande échelle, sont prêts à migrer assez loin pour chercher des terrains fertiles. Au cours de diverses rencontres entre éleveurs, agro-éleveurs et cultivateurs, tous cherchent comment sécuriser leurs biens et s'implanter sur le territoire, mais d'une manière de plus en plus chaotique. La pression foncière devient très inquiétante alors que ni les villageois, ni les collectivités locales ne se croient capables de régler les flux de personnes et d'animaux. L'ancien système de gestion et de concertation est rompu. Mais il n'y a pas de cadre de concertation efficace au niveau local favorisant un dialogue éclairé et serein entre les populations concernées. **L'absence d'arène locale légitime et efficace pour que les groupes discutent entre eux et trouvent eux-mêmes des solutions peut entraîner la manipulation de petites rancunes entre personnes et communautés qui risquent de mettre le feu aux poudres des conflits.** Même l'administration régionale ne se sent pas capable de résoudre des problèmes de ce genre.

Il est évident que les leçons qui découlent de l'évaluation de ce portefeuille de projets sont très pertinentes aujourd'hui mais aussi pour demain, dans la perspective de l'engagement accru de la France pour le développement durable au Sahel avec l'initiative Tiwara, entre autres. L'approche décentralisée, le soutien à une gouvernance multi-échelles, les investissements dans les institutions et le renforcement des capacités seront des atouts critiques pour tout futur projet de développement qui a l'ambition de lier les enjeux de sécurité, de développement des territoires et de gouvernance au Sahel. Une nouvelle impulsion en faveur d'un réinvestissement dans les milieux ruraux sahéliens doit intégrer la résilience aux chocs climatiques. L'ambition de l'AFD de soutenir des projets « 100 % compatibles avec l'Accord de Paris » représente un grand atout. L'approche de développement des territoires ruraux

a beaucoup à offrir en termes d'activités d'atténuation, mais aussi pour la réduction des risques tels que les inondations et les sécheresses. L'initiative 4 ‰ doit aussi jouer un rôle important, si ses actions peuvent être bien adaptées aux divers types de paysages sahéliens, y compris aux ressources gérées en commun et aux systèmes agro-pastoraux.

Après les années 1990, il y a eu une baisse d'intérêt politique pour l'appui à la décentralisation comme moyen de développement et de promotion de la démocratie locale. Mais l'importance de cette approche reste intacte. Ce rapport d'évaluation pourrait relancer un dialogue politique entre la France et quelques gouvernements sahéliens sur une approche qui, seule, pourrait apporter de l'espoir aux populations rurales. Le contexte politique n'est pas brillant, mais il faut vivre avec et tirer profit des opportunités quand elles se présentent. Il faudrait se demander comment construire des institutions à la base qui vont établir et maintenir une certaine stabilité institutionnelle dans un cadre où le pouvoir central est exercé d'une manière assez aléatoire ? Serait-il possible pour les collectivités locales de mettre en place les services et les procédures qui auraient une durabilité malgré ce qui se passe au niveau national ? Nos propres activités au Nord Kenya nous ont convaincu que l'investissement dans les institutions locales (malgré le fait qu'elles sont invisibles, intangibles) rapporte beaucoup pour l'économie, la société et les relations politiques entre communautés[1].

Je suggère que les résultats de cet investissement remarquable de l'AFD soient largement partagés pour alimenter une réflexion avec les pays sahéliens et les autres partenaires techniques et financiers (PTF) sur des approches décentralisées. Tout le monde a besoin de comprendre comment arriver vers une plus grande résilience contre les changements climatiques et une sécurité accrue tout en valorisant les opportunités qui se présentent avec l'urbanisation, le développement des marchés nationaux et sous-régionaux, la technologie.

Dr. Camilla TOULMIN

Directrice de l'*International Institute for Environment and Development* (IIED), Royaume-Uni

[1] https://anglejournal.com/article/2015-06-investing-in-institutional-software-to-build-climate-resilience/

Ce document présente la synthèse du rapport final de l'évaluation externe de 15 ans d'interventions de l'AFD et du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)[2] en matière de développement des territoires ruraux en Afrique subsaharienne, réalisée à la demande de l'AFD de juin 2016 à décembre 2017 par le *consortium* constitué par l'IRAM, le CIEDEL et South Research.

1. Objectifs et méthode de l'étude

Le soutien au développement des territoires ruraux en Afrique subsaharienne s'impose comme un axe prioritaire d'intervention de l'AFD, laquelle a contribué, depuis plus de 15 ans, à la mise en œuvre d'une série de projets concourant au développement local, à la décentralisation et à la gouvernance des territoires ruraux.

Deux objectifs ont été fixés pour l'évaluation de « 15 ans de développement des territoires ruraux en Afrique subsaharienne » : *(i)* un objectif de redevabilité en rendant compte de ce qui a été réalisé dans les projets et dans quelles conditions, au travers d'un bilan quantitatif et qualitatif ; *(ii)* un objectif d'apprentissage en identifiant des enseignements à la lumière des évolutions des contextes territoriaux et des leçons d'expériences vécues « sur le terrain ».

Le pilotage de l'évaluation a été assuré par le département Évaluation et Apprentissage (EVA) de l'AFD, avec l'appui de la division Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB). Un groupe de référence, présidé par une personnalité indépendante, a été constitué pour le suivi et l'appréciation des travaux réalisés. Ce groupe a réuni des représentants des différentes divisions de l'AFD concernées, du FFEM, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

Afin de débattre des recommandations de l'étude figurant au rapport provisoire, un atelier d'une demi-journée a été organisé le 12 janvier 2018 avec une quinzaine de participants issus de la division ARB, du département EVA et du département Afrique subsaharienne (AFR) de l'AFD. Ce temps d'échanges a permis d'aboutir à la formulation de recommandations opérationnelles qui ont été intégrées au rapport final.

L'exercice évaluatif porte sur un panel de vingt-trois projets concernant treize pays d'Afrique subsaharienne et Madagascar, dont les financements ont été octroyés entre 2000 et 2014 par l'AFD et/ou le FFEM en faveur de gouvernements ou d'organisations non gouvernementales (ONG). Cet exercice s'est déroulé de juin 2016 à février 2018.

La méthodologie utilisée pour l'évaluation a associé : *(i)* une revue documentaire, notamment des évaluations de projets existantes ; *(ii)* des entretiens en France avec les chargés de projet de l'AFD ; *(iii)* des visites de terrain dans six pays (Mali, Sénégal, Guinée, Burkina Faso, Cameroun et Madagascar).

Outre l'évaluation des projets du panel selon les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'attention a été portée sur plusieurs thématiques

[2] NB : l'AFD assure le secrétariat du FFEM.

clés des projets, pour lesquelles l'AFD souhaitait une analyse plus approfondie et des recommandations à portée stratégique et opérationnelle. Il s'agissait notamment du développement économique, de la gestion des ressources naturelles et du foncier, de l'articulation urbain/rural, des communs, de la prise en compte des situations de fragilité, de crise et de conflit.

Les limites principales de l'exercice relèvent en grande partie du caractère hétérogène du panel de projets. Si l'on considère les enseignements transversaux à en tirer, certains sont trop peu représentatifs pour être intégrés à tous les éléments d'analyse. Les analyses sont particulièrement intéressantes pour les projets s'inscrivant dans la durée, ou dans un même pays, toujours sur un temps long et dans des zones différentes. Par ailleurs, l'échantillon ne comprenait aucun projet d'appui aux filières agricoles, lesquelles peuvent pourtant participer du développement économique des territoires ruraux. Enfin, tous les projets n'ont pas pu faire l'objet de missions de terrain. Il est à noter que pour les projets terminés depuis plusieurs années, les bénéficiaires ont été difficiles à retrouver, ce qui a limité fortement l'analyse de la durabilité et de l'impact des projets particulièrement en leur composante « renforcement des capacités ». La diversité des projets à étudier, l'ancienneté de certaines informations, et le peu de temps pour les missions de terrain, sont autant de facteurs qui ont rendu difficile l'accessibilité de certaines données. D'autant que l'évaluation ambitionnait de s'articuler autour d'axes d'analyse qui n'étaient pas toujours des points d'attention initiaux des différents projets étudiés.

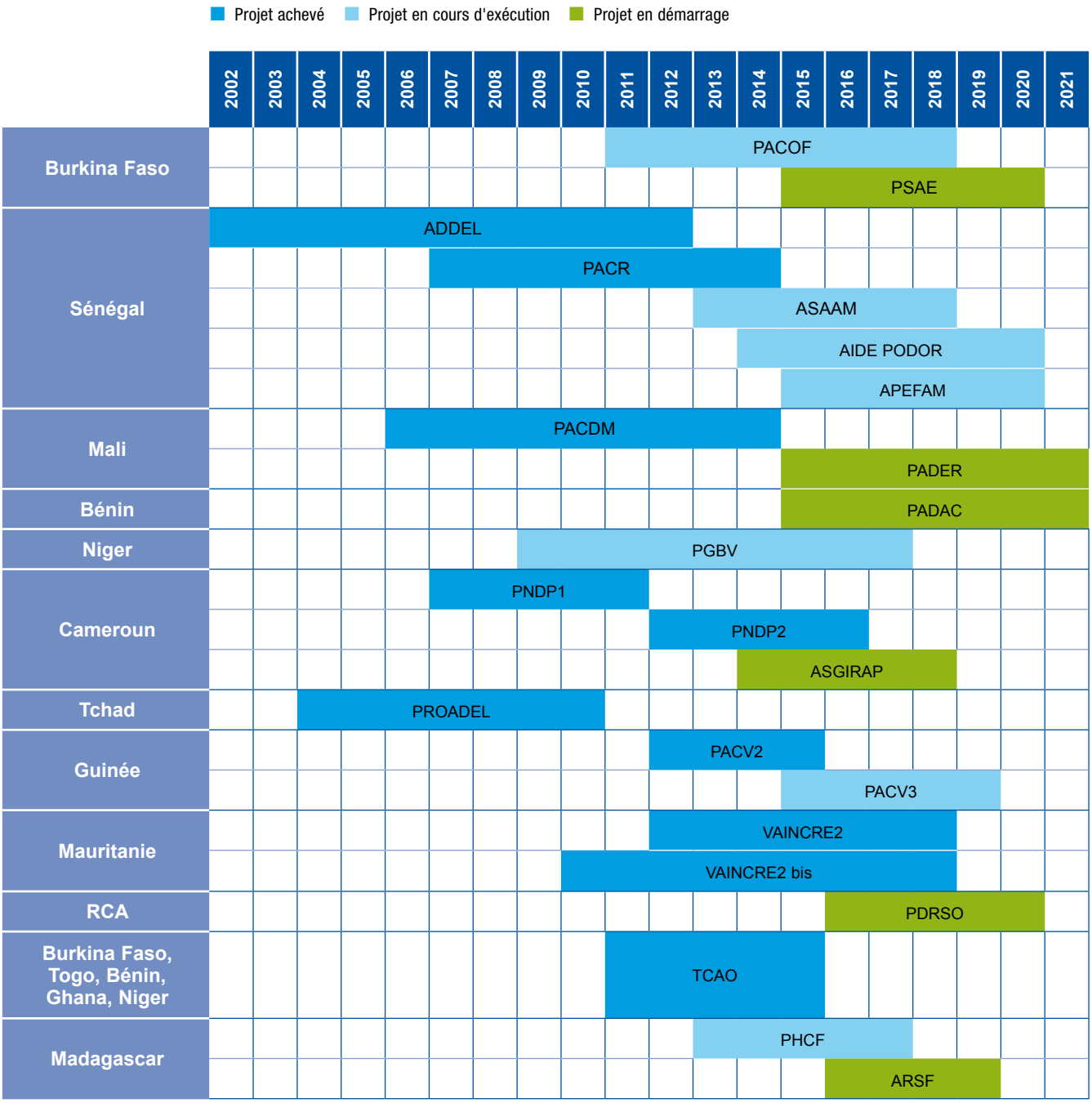
2. L'échantillon des projets étudiés

Les projets sont répartis dans treize pays. Seize projets sont situés en Afrique de l'Ouest, cinq projets en Afrique centrale et deux projets à Madagascar. La région sahélienne est largement représentée puisque treize projets y sont situés. Treize projets sont situés dans des zones « historiques » d'intervention de l'AFD : zones cotonnières au Mali, au Burkina Faso et au Bénin ; zones rizicoles et de maraîchage dans la vallée du fleuve au Sénégal ; zones agro-pastorales au Cameroun, au Niger, au Tchad et au Mali. Quatre projets, situés en Guinée et au Cameroun, sont d'ampleur nationale.

Douze des vingt-trois projets étudiés sont financés sur subvention ; six projets associent subvention et prêt ; enfin, cinq projets font appel à l'instrument du Contrat de désendettement et de développement (C2D). Les maîtrises d'œuvre de quinze projets sont d'origine privée. Les maîtrises d'œuvre publiques sont le fait des projets sur financement C2D et des projets en co-financement avec la Banque mondiale.

Cinq projets ou phases de projet étaient en démarrage au moment de l'évaluation, huit projets ou phases de projet étaient en cours d'exécution ; enfin, dix projets ou phases de projet étaient achevés. Ce spectre devait permettre ainsi d'apprécier les apprentissages entre projets ou phases de projet.

Tableau 1. État d'avancement et période de mise en œuvre des projets



Source : auteurs.

Les objectifs spécifiques des projets de l'échantillon recouvrent cinq grandes thématiques : *(i)* appui à la décentralisation ; *(ii)* appui au développement local (en lien avec la mise en place d'infrastructures/équipements socio-économiques) ; *(iii)* appui au développement économique ; *(iv)* appui à la gestion durable des ressources naturelles (voire conservation de la biodiversité) ; *(v)* sécurisation foncière.

Tableau 2. Thématiques dominantes par projet du panel

			Thématiques				
Pays	Projets	Dates de mise en œuvre	Appui à la décentralisation	Appui au développement local	Appui au développement économique / agricole	Sécurisation foncière	Gestion des ressources naturelles
Burkina Faso	PACOF	2011-2018	✓	✓		✓	
Burkina Faso	PSAE	2015-2020			✓	✓	
Sénégal	ADDEL	2002-2012	✓	✓			
Sénégal	PACR	2007-2014	✓	✓	✓	✓	
Sénégal	ASAAM	2013-2018			✓	✓	
Sénégal	AIDE PODOR	2014-2020			✓	✓	
Sénégal	APEFAM	2015-2020			✓	✓	✓
Mali	PACDM	2006-2014	✓	✓			
Mali	PADER	2015-2021			✓		
Bénin	PADAC	2015-2021			✓		✓
Niger	PGBV	2009-2017			✓	✓	✓
Cameroun	PNDP1	2007-2011	✓	✓			
Cameroun	PNDP2	2012-2016	✓	✓	✓		
Cameroun	ASGIRAP	2014-2018			✓		✓
Tchad	PROADEL	2004-2010	✓	✓			
Guinée	PACV2	2012-2015	✓	✓			
Guinée	PACV3	2015-2019	✓		✓		
Mauritanie	VAINCRE2	2012-2018	✓	✓			
Mauritanie	VAINCRE2bis	2010-2018	✓	✓			
RCA	PDRSO	2016-2020			✓		✓
Multi-pays	TCEAO	2011-2015					✓
Madagascar	PHCF	2013-2017			✓		✓
Madagascar	ARSF	2016-2019				✓	

Source : auteurs.

3. Historique des projets d'appui au développement des territoires ruraux financés par l'AFD

L'évolution des programmes d'appui au développement des territoires ruraux en Afrique subsaharienne relève à la fois des évolutions politiques, de la capitalisation des expériences et des positionnements stratégiques de l'Agence.

Les années 1980 ont été marquées par les grandes sécheresses sahéliennes. Les questions de la gestion durable des ressources naturelles et de la résilience (même si le terme ne sera utilisé que bien plus tard) des systèmes de production et des populations rurales interrogent fortement les États et leurs partenaires. De plus, les États peinent à améliorer durablement les conditions de vie en milieu rural et urbain, à gérer de manière équitable les ressources naturelles et à lutter contre la pauvreté.

L'AFD soutient les **projets dits de « gestion de terroirs »** au Mali, au Burkina Faso et au Niger notamment. L'approche « gestion de terroirs » est axée sur la gestion à long terme et l'aménagement du capital foncier et naturel, ainsi que sur l'intensification des systèmes de production. Elle tente de répondre à des préoccupations que les projets antérieurs, plus sectoriels, n'avaient pas réussi à aborder : la mise en valeur durable du patrimoine naturel, la prise en main du développement par les communautés locales, la promotion des organisations de producteurs et des petites entreprises.

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

L'approche est positive par la place qu'elle donne aux communautés pour analyser et décider d'aménagements sur leur terroir. Elle est toutefois critiquée car les travaux de diagnostic et d'animation ont une place importante, mais sans débouchés immédiats sur des actions concrètes. Ainsi, les populations rurales souvent confrontées à des problèmes urgents d'accès à des services sociaux ont tendance à s'en désintéresser.

Les projets évoluent ainsi au début des années 1990 vers une approche territoriale élargie et le financement d'équipements ruraux. Ces projets dits **« d'appui à la décentralisation et d'appui au développement local »** s'inscrivent dans le contexte des décentralisations naissantes. Ils s'attachent à soutenir les initiatives locales en se fixant comme principal objectif la réalisation des projets définis et sélectionnés par les acteurs locaux. Ils mettent en place des outils financiers et techniques pour des investissements sociocommunautaires (et, de manière plus

marginale, de gestion durable de ressources naturelles) sur la base de planifications participatives. Ils cherchent à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale dans un contexte de désengagement de l'État.

Les processus de décentralisation promis sont lents à se mettre en place (découpage géographique des collectivités, définition des compétences de celles-ci, mise en place de moyens techniques et financiers). Durant cette période, l'AFD s'adapte aux avancées des différents processus. Ceci conduit à des objectifs et à des démarches différenciées dans l'appui au développement local.

Le document de stratégie de l'AFD « Appui au développement local et à la décentralisation » de 2004, définit l'appui au développement local comme l'accompagnement des dynamiques de développement participatives sur un territoire ou un ensemble de territoires ruraux cohérents. Les projets dits « d'appui au développement local » constituent un « corpus assez homogène ». Ils regroupent généralement : *(i)* un appui à la planification locale ; *(ii)* la mise en place d'équipements et d'infrastructures essentiellement dans les domaines socio-éducatifs, de l'hydraulique, de la gestion des ressources naturelles (GRN), du désenclavement ; *(iii)* la définition et l'alimentation d'un outil financier (pour la mise en place des infrastructures) : Fonds d'investissement local (FIL), Fonds de développement local (FDL), etc. Les outils principaux développés à cette époque sont ainsi les Plans de développement local (PDL) et les codes de financement des fonds d'appui au développement local.

Dans les années 2000, les projets de développement local ont privilégié l'accès aux services sociaux et l'émergence de capacités de maîtrise d'ouvrage. Les années 2010, sous l'effet des crises alimentaires, remettent le développement agricole et la création d'emplois en milieu rural au centre des préoccupations. L'AFD conçoit et accompagne alors une nouvelle génération de projets dits « **d'appui au développement économique des territoires ruraux** » qui cherchent à entrecroiser différents objectifs dans le cadre d'une « gouvernance territoriale ». Il s'agit de consolider les capacités techniques et financières des institutions locales et de renforcer l'action publique en matière de promotion du développement économique. Plusieurs entrées sectorielles sont combinées de manière innovante : agriculture, sécurisation foncière, promotion des filières, appui aux entreprises, fiscalité locale, appui aux collectivités locales (CL) etc.

Les Cadres d'intervention sectoriels (CIS) 2010-2012 et 2012-2016 de l'AFD n'utilisent plus le terme « développement local ». Le CIS 2010-2012 fait de l'appui au développement économique des territoires ruraux un objectif spécifique de son axe 3 « Soutenir l'intégration des territoires ruraux à l'économie nationale ». L'appui au développement économique vise à soutenir un développement social et économique équilibré des territoires ruraux, en renforçant les capacités de planification sectorielle, de réalisation et de gestion des investissements d'intérêt économique et social des instances « légitimes » de décision, communautaires et/ou communales. Le CIS 2012-2016 fait du développement des territoires ruraux et de la préservation de leur capital naturel un de ses axes structurants, et de la gouvernance des territoires ruraux un objectif spécifique contribuant à cet axe.

En résumé, depuis 2004, les constantes dans les projets résident dans l'appui à la programmation et à la gestion des investissements locaux, le financement de ces investissements, ainsi que le renforcement des capacités des acteurs locaux. Les différences essentielles entre ces générations de projets tiennent aux types d'acteurs concernés (organisations locales de la société civile et/ou collectivités locales), aux types d'investissements ciblés et aux types de capacités renforcées. Le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des investissements locaux est une constante. Les renforcements institutionnels et ceux en matière de fiscalité locale quant à eux, semblent diminuer voire disparaître vers la fin des années 2000.

On peut noter qu'au fil du temps, les projets ont évolué vers un concept plus large « d'appui à la gouvernance de territoires ruraux » pouvant intégrer un plus grand nombre d'éléments :

• une gestion étendue du foncier : foncier « privé » ; protection des ressources communes telles que les forêts, les plans d'eau, les parcours ; relation avec l'État concernant le domaine national tel que les aires protégées ;

• une gestion du capital naturel de la collectivité à travers l'adoption de plans de gestion et de règles d'affectation des ressources naturelles ;

• l'expérimentation de mécanismes financiers de maintenance des infrastructures et de cadre de gestion public-privé en capacité de les entretenir ;

• la formation des responsables locaux en matière de gestion des investissements réalisés ;

• des incitations de la collectivité en direction de ses opérateurs économiques, notamment au travers de la fiscalité locale et l'affectation des fonds d'investissement locaux ciblés ;

• l'extension du concept de services à travers le développement de centres de conseil, de gestion, de formation, destinés aux acteurs économiques du monde rural.

4. Analyse évaluative

Le portefeuille de l'AFD évalué dans le cadre de cette étude regroupe des projets des deux dernières générations. Le rappel de la trajectoire des projets ne doit pas faire penser que leur évolution est linéaire ou en parfaite corrélation avec l'évolution des documents de stratégie de l'AFD. En fonction des contextes politiques et des problématiques nationales spécifiques, plusieurs générations de projets figurent au portefeuille de l'AFD en même temps.

4.1. Typologie des projets de l'échantillon

Trois types de projets sont distingués pour les besoins de l'analyse transversale.

1) Les projets d'appui au développement local, axés sur le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures sociales (type 1 – 6 projets).

Ils s'adressent prioritairement aux collectivités locales en phase d'apprentissage. Ils sont basés sur les hypothèses suivantes : le manque de ressources d'investissement des collectivités locales (ou des communautés, si les collectivités n'existent pas encore), la faiblesse de leurs capacités (administratives, de planification, de maîtrise d'ouvrage des travaux…) et de celles des acteurs locaux en général, aboutissant à une insuffisance d'équipements avec des conséquences négatives sur les conditions de vie des populations. L'hypothèse centrale est qu'en donnant aux collectivités locales les moyens techniques et financiers d'exercer les compétences qui leur sont conférées par les textes de décentralisation (ou de s'y préparer si la décentralisation n'est pas encore effective), l'accès à des services sociaux de proximité utiles et voulus par les administrés devrait s'améliorer et, partant, les conditions de vie également.

2) Les projets d'appui au développement économique territorial, axés sur le renforcement des acteurs locaux et la mise en place d'infrastructures socioéconomiques (type 2 – 11 projets).

La réalisation d'infrastructures sociales tend à devenir marginale. La réalisation d'équipements à vocation économique et d'aménagements des ressources naturelles et du capital foncier prend plus d'importance. L'hypothèse est qu'en accompagnant les collectivités sur les plans financier et technique (y compris dans l'application des nouvelles prérogatives qui leur sont conférées par les réformes foncières sous réserve de leur existence), elles pourront mettre en place un environnement plus porteur, permettant ainsi aux acteurs économiques d'améliorer leurs revenus, et ainsi de lutter contre la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie. Par ailleurs, les acteurs économiques pourront plus aisément et seront plus enclins à s'acquitter de leurs obligations fiscales, permettant à terme aux collectivités d'améliorer voire d'élargir l'offre de services sociaux. Ce sont les projets de ce type qui sont les plus nombreux dans le panel. Nous pouvons distinguer deux sous-types en fonction des familles d'action :

• le premier sous-type de projet repose sur la mise en place d'un fonds de développement (guichet d'appui à l'investissement) dérivé de la génération des projets de développement local, dont ils sont souvent une phase ultérieure ;

• le second sous-type de projet, outre la mise en place d'un fonds de développement comparable au premier sous-type, associe un plus grand nombre d'objectifs spécifiques. Les outils méthodologiques et les actions de renforcement des capacités concernent la gestion du foncier, l'aménagement de l'espace et/ou l'accompagnement technique des acteurs économiques. Le cas des projets menés dans la vallée du fleuve Sénégal est emblématique dans la mesure où il combine un renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités, un appui à la gestion du foncier par les collectivités, la réalisation d'aménagements structurants comme des pistes ou des cuvettes de décrue, et un appui technique et organisationnel aux associations d'usagers des périmètres irrigués.

3) Les projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles (type 3 – 5 projets).

Ces projets visent plus spécifiquement la conservation et la gestion des ressources naturelles, en particulier la forêt. Tous prévoient d'impliquer les collectivités locales en lien avec les compétences dont disposent celles-ci sur la GRN, la gestion du foncier ou encore la gestion des redevances forestières.

Les trois types de projets regroupent des familles d'actions analogues : *(i)* la formation, l'appui-conseil et le renforcement des capacités ; *(ii)* l'élaboration et le déploiement d'outils notamment pour la planification locale, la mise en place de circuits et de modalités de financement adaptés pour la réalisation d'investissements ; *(iii)* le renforcement institutionnel et l'appui aux politiques publiques. Les différences vont résider dans *(i)* les types d'acteurs accompagnés même si les collectivités territoriales sont, pour la majorité des projets, les acteurs centraux ; *(ii)* les objets de planification (développement social, aménagement territorial foncier, GRN, certains projets ciblant les différentes thématiques) ; *(iii)* le type d'investissements (sociocommunautaire, équipements à vocation économique, investissements structurants, aménagement des ressources naturelles), cofinancés par les fonds d'investissement.

4.2. Pertinence

La pertinence des projets au regard des besoins des territoires d'intervention est satisfaisante pour tous les projets de l'échantillon. Les besoins prioritaires de base sont énormes, les enjeux de développement durables sont prégnants. Au regard de ces derniers, les objectifs ciblés par les projets s'avèrent tout à fait pertinents.

Même si les diagnostics de territoire sont peu détaillés au stade de la faisabilité, la démarche qui consiste à associer les populations aux diagnostics territoriaux et à l'identification des actions à financer semble très pertinente. Les projets du panel s'inscrivent tous dans la volonté de ne pas définir *a priori* les réalisations prioritaires. Même les projets mis en œuvre sur tout le territoire dans une dynamique « descendante » (du type des projets Programme d'appui aux communautés villageoises – PACV en Guinée et Programme national de développement participatif – PNDP au Cameroun) prennent en compte les spécificités territoriales révélées lors des processus de diagnostics participatifs.

Les études de faisabilité des projets de types 2 et 3 tentent de définir une situation de référence plus précise en lien avec les opportunités et les contraintes des différents territoires. Dans certains cas, l'étude de faisabilité initie une concertation avec les acteurs concernés (exemples : les projets d'appui au développement économique des territoires ruraux des régions de Ségou et de Tombouctou au Mali, le projet d'aménagement et de gestion du bassin versant de Badaguichiri – PGBV au Niger et le

projet d'appui aux communes rurales de l'Ouest en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles – PACOF au Burkina Faso), permettant d'identifier en amont les types d'actions les plus pertinentes à accompagner. Lors de la mise en œuvre, les acteurs concernés réexaminent plus précisément les options d'actions et en déterminent la localisation la plus adéquate. Un changement important dans les projets de développement économique les plus récents réside, pour certains d'entre eux, dans la mise en place d'investissements structurants dont l'étude technique est approfondie, et dont les retombées environnementales et économiques espérées sont analysées précisément (exemples de trois projets au Sénégal : le projet d'amélioration de la sécurité alimentaire et d'appui à la gestion des terres dans la région de Matam – ASAAM, le projet d'agriculture irriguée et de développement économique des territoires ruraux de Podor – AIDE PODOR, et le projet d'appui à la promotion des exploitations familiales dans la région de Matam – APEFAM). La pertinence de ces aménagements par rapport aux besoins des territoires n'est pas remise en cause.

4.3. Cohérence externe

L'ensemble des projets témoigne d'un lien évident avec les processus de réformes en cours, qu'elles soient en application, ou encore en préparation, pour anticiper sur l'évolution du cadre institutionnel. Par ailleurs, la plupart des projets utilisent les circuits et les procédures prévus par la loi pour le transfert des fonds aux collectivités et leur gestion.

Tous les projets de types 1 et 2 (soit plus de 80 % de l'échantillon) prévoient des mécanismes de collaboration avec les services de l'État et cherchent ainsi une cohérence avec l'administration. Cela est moins vrai pour les projets de type 3 pour lesquels cette recherche de cohérence avec les services de l'État est moins explicite, quand bien même si elle l'est clairement vis-à-vis des politiques régissant le secteur.

Du point de vue de la cohérence avec les interventions des autres bailleurs de fonds, l'appréciation est mitigée ; à noter qu'une articulation des approches inter-bailleurs est recherchée dans six pays sur treize seulement. Cependant, cet état de fait ne peut être reproché exclusivement à l'AFD, les autres bailleurs en étant tout aussi responsables, d'autant plus que l'Agence a souvent été très active au sein des coordinations lorsqu'elles existaient.

Le principal bémol en termes de cohérence externe pour la majorité des projets (vingt projets sur vingt-trois) provient de la faible cohérence avec les autres interventions de l'AFD. En effet, malgré les savoir-faire importants de l'AFD dans le cadre notamment du développement agricole et pastoral, il y a une très faible synergie entre ces projets sectoriels et les trois types de projets analysés par l'évaluation.

4.4. Cohérence interne

Tous les projets de l'échantillon s'appuient sur des théories du changement explicites. Elles sont cependant clairement reflétées dans les logiques d'intervention dans seulement deux tiers des projets tous types confondus. En outre, plusieurs objectifs spécifiques sont souvent accumulés, qui ne correspondent d'ailleurs pas toujours aux composantes du projet, ce qui ajoute à la difficulté quant à la compréhension des logiques d'intervention. Particulièrement dans les projets d'appui au développement économique, les composantes se réfèrent plus

à l'architecture du cadre institutionnel du projet et aux conventionnements qui devront être établis avec les différents intervenants qu'à une chaîne de causalité reflétant une problématique à traiter. **De manière générale, les matrices du cadre logique des projets sont peu orthodoxes au regard de la méthode du même nom** et malgré le fait que l'AFD ait défini son propre standard. Il y est fait manifestement peu référence lors du montage des projets.

Le montage des projets favorise peu le portage politique et institutionnel de la décentralisation, qui peine souvent à s'imposer face à des ministères sectoriels puissants (Éducation, Santé, Agriculture-Élevage dans certains cas) : seuls 19 % des projets d'appui au développement (local ou économique) relèvent des ministères en charge de la réforme territoriale. **D'après les procédures de l'AFD, les requêtes de financement doivent émaner de l'État, et la maîtrise d'ouvrage est ainsi assumée par des institutions étatiques. Les collectivités locales restent donc positionnées en bénéficiaires des appuis et non pas en tant que maîtres d'ouvrages des financements AFD. La cohérence interne des projets d'appui au développement des territoires qui ambitionne de positionner les collectivités locales au centre de la décision est de ce fait amoindrie.**

Pour les projets d'appui au développement local (type 1), le montant disponible pour des investissements représente en moyenne 2,5 euros par habitant. Si ces montants ne suffisent pas à rattraper les retards en infrastructures des collectivités concernées, ils représentent jusqu'à dix fois le montrant des impôts locaux collectées par celles-ci. Ils sont cohérents avec les objectifs de ces programmes visant la mise en place d'investissements prioritaires et l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités dans des conditions restant maîtrisables.

Les projets d'appui au développement économique (type 2) ont des ressources d'investissement significativement plus importantes, soit en moyenne 30 euros par habitant. Les montants d'investissement les plus importants (en moyenne 54 euros/habitant) sont mobilisés dans les projets prévoyant la mise en place d'investissements structurants (exemple : en matière de périmètres irrigués). À noter que les projets prévoyant ces investissements sont financés sur prêts (à taux bonifié) pour la majeure partie de leurs enveloppes. Les projets qui ne proposent que le fonds d'appui aux initiatives économiques offrent des ressources d'investissement de 11 euros par habitant. Pour ces fonds d'appui, ce n'est pas tant les montants prévus que les modalités de mobilisation de ces fonds qui peuvent être en inadéquation avec les ambitions des projets.

Dans la majorité des projets, que ce soit pour le développement économique ou pour l'appui au développement local / à la décentralisation, des moyens sont prévus pour le renforcement des capacités, généralement sous forme de ressources pour réaliser des formations et mobiliser de l'expertise locale. En cohérence avec les objectifs des projets de développement local, les activités planifiées portent surtout sur la planification locale (à destination des collectivités territoriales) et la compréhension de la décentralisation (pour les citoyens). Le renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage est en effet conçu de façon trop restrictive et s'arrête à la réalisation des investissements **sans prévoir suffisamment les fonctions de gestion et d'entretien.** Les projets d'appui au développement économique des territoires englobent des thématiques plus variées (enregistrement informatique des usages fonciers, questions liées à l'insertion des filières, fiscalité et taxes d'usage sur les investissements, etc.).

Les projets étudiés ont des durées prévues de mise œuvre de 4 à 5 ans. Seuls les projets cofinancés aux côtés de la Banque mondiale ont planifié une durée totale d'exécution de 12 ans, en phases successives. Étant donné les ambitions affichées des trois types de projet en termes tant institutionnels que techniques (développement d'outils innovants, mise en place de services publics ou de règles d'usage pérennes), **les durées planifiées sont beaucoup trop courtes.**

Enfin, **les systèmes de suivi-évaluation sont dans la majorité des cas peu aboutis,** des confusions importantes

perdurent entre indicateurs de résultats et indicateurs d'activités. La définition des dispositifs est insuffisamment prise en considération lors de la conception des projets pour qu'ils fournissent des éléments rigoureux dépassant le seul pilotage des activités planifiées.

4.5. Effectivité

Tous les projets en cours ou achevés du type 1 sont satisfaisants du point de vue de l'effectivité en ce qui concerne *(i)* l'élaboration et l'appui à la mise en œuvre des outils de planification locale, *(ii)* la définition de procédures de gestion des fonds d'appui au développement local, et *(iii)* la mise en œuvre d'investissements inscrits aux Plans de développement local. Six des huit projets achevés (soit 75 %) ont de très bonnes performances sur ce point. Les investissements priorisés dans les Plans de développement local participatifs et devant faire l'objet d'un appui financier et technique du projet ont pu être mis en œuvre. **Au total, ces huit projets d'appui au développement local ont mis en place environ 6 500 investissements (sociocommunautaires, de GRN et économiques) dans un peu plus de 1 000 communes, pour un montant total mobilisé de 112 millions d'euros (toutes sources de financement confondues, à savoir AFD – État – autres bailleurs).**

Les projets de type 2, plus récents, présentent à l'heure actuelle une bonne effectivité pour ce qui est de l'élaboration d'outils d'appui à la planification territoriale incluant les activités économiques ou de GRN. Certains outils utilisés sont ceux mis au point par les projets de développement local antérieurs, tandis que d'autres outils représentent de véritables innovations, notamment pour ce qui est de la gestion des ressources naturelles communes et du foncier. On constate toutefois que les planifications visant la gestion et l'aménagement de l'espace sont difficiles à mettre en œuvre dans la durée des projets, avec leurs ressources humaines disponibles. Ces démarches demandent une ingénierie sociale de haut niveau et nécessitent des durées incompressibles de négociation/concertation entre les communautés pour pouvoir les tester sur le terrain. Hormis les Plans d'occupation des sols (POAS) au Sénégal, qui ont disposé des appuis de la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED), et les Systèmes d'informations foncières (SIF) également au Sénégal, aucun des outils prévus n'a pu encore être mis en œuvre dans les projets du panel. **La mise en place de procédures de financement adaptées au développement économique est effective pour la totalité de ce type de projets. Il est pour l'instant trop tôt pour porter un jugement sur l'effectivité des projets concernant la mise en place d'investissements économiques,** les projets (hormis le projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal – PACR au Sénégal) étant trop récents. Ce dernier projet PACR présente à cet égard une effectivité moyenne.

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

4.6. Efficacité

Au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal et au Niger, l'élaboration d'un document de planification locale est une obligation incombant aux différents niveaux de collectivités locales. Dans les autres pays, même si cela n'est pas une obligation réglementaire, la planification locale est devenue une pratique courante. Les méthodologies sont issues des projets de développement, certains retenus dans notre panel. Les élus rencontrés se déclarent globalement satisfaits « d'avoir un plan », mais de manière générale, la qualité des plans est faible selon les paramètres suivants : *(i)* processus de participation mis en œuvre ; *(ii)* diagnostic de problématiques initiales, notamment sur les questions économiques et de gestion des ressources naturelles ; *(iii)* adaptation au contexte des investissements priorisés, ceux-ci étant parfois identiques d'un territoire à l'autre ; *(iv)* cohérence entre territoires contigus ; *(v)* réalisme des montants d'investissements planifiés. Les compétences limitées des prestataires, le peu de temps accordé au processus de planification, notamment aux délais de réflexion et de restitution entre les différentes rencontres des parties prenantes sont souvent des explications avancées. Mais l'intérêt, la perception de l'utilité et la volonté politique des élus ou des communautés sont au moins aussi déterminantes pour la qualité des plans.

Les fonds d'appui contribuent indiscutablement à l'amélioration de la maîtrise des procédures budgétaires par les collectivités. La mobilisation des financements oblige à une pratique de gestion budgétaire et à des opérations de passation des marchés qui favorisent un renforcement dans l'action des capacités des maîtres d'ouvrage.

Six projets d'appui au développement local (type 1) sur les huit projets achevés (soit **75 %**) **se sont montrés efficaces pour la mise en place d'investissements socio-communautaires priorisés dans les plans de développement participatifs.** Néanmoins, il n'est pas démontré que les équipements mis en place améliorent l'accès aux services. Les difficultés, déjà signalées dans les études antérieures, de nomination des personnels par les services de l'État (notamment pour les équipements sanitaires ou scolaires) ne sont pas résolues malgré l'engagement préalable des ministères sectoriels impliqués.

L'efficacité de l'ensemble des projets est moyennement satisfaisante pour ce qui est de la mise en place d'investissements économiques ou de GRN. Dans les trois projets terminés ou avancés significativement, ni les ressources trop faibles dédiées *via* les guichets spécifiques, ni le niveau géographique trop limité (communal) des allocations financières et de décision, ne permettent la mise en place des investissements les plus pertinents et efficaces. Par ailleurs, l'instruction des projets avec les acteurs économiques étant insuffisante, le savoir-faire des équipes d'accompagnement et des collectivités étant limité dans le domaine, le montage technico-économique de ces investissements est généralement déficient.

Dans les projets de développement local et d'appui au développement économique (types 1 et 2), les réalisations physiques dont l'objectif est de contribuer à une meilleure gestion des ressources naturelles, sont éligibles aux fonds d'investissement. Dans les faits, ces investissements font l'objet de très peu de demandes de subvention. De plus, les investissements réalisés concernent surtout des investissements individuels (fosses fumières, cordons pierreux, cultures de couverture). Ils n'ont pas d'effets globaux car trop dispersés et limités à l'échelle de la parcelle. Les aménagements à vocation collective ont été peu nombreux à se concrétiser.

Les projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles (type 3) pour lesquels on a suffisamment de recul – deux projets sur cinq (soit 40 %) – sont efficaces dans la mise en œuvre des investissements

en matière de GRN. De la même manière, les effets sur l'environnement ou la qualité des ressources naturelles des investissements individuels dispersés restent décevants, constat déjà effectué dans les études antérieures (depuis la fin des années 1990).

Nous remarquons qu'il y a peu de lien de cause à effet, malgré ce qui était attendu, entre appui à la sécurisation du foncier rural et mise en place d'actions visant la gestion des ressources naturelles, particulièrement des ressources communes. Là encore, l'échelle territoriale des outils de financement et de leurs instances de décision ne favorise pas l'efficacité de telles actions. Pourtant, ces dernières ont été jugées d'un intérêt majeur par les communautés et ont été mises au premier plan dans les outils reflétant la planification territoriale (cas des POAS au Sénégal notamment).

L'amélioration des ressources locales est rarement indiquée comme un objectif dans les projets. Cependant, parmi les actions de formation et d'accompagnement, un effort systématique est fait dans ce sens dans les projets d'appui au développement local. Les activités menées concernent la formation ou l'appui-conseil pour la mobilisation des ressources propres, ainsi que les réflexions autour de l'application de taxes ou de redevances pour l'utilisation d'équipements à vocation marchande ou de services communaux (notamment foncier). Il n'a pas été possible de collecter des données permettant d'évaluer l'effet de ces actions sur les ressources des collectivités qui semblent toutefois trop faibles au regard des mandats transférés (notamment pour la gestion et l'entretien des infrastructures et services).

Pour ce qui est des capacités financières d'investissement, les projets se concentrent sur la mise à disposition de fonds de développement local et économique – à noter que pour les projets achevés, les ressources des fonds d'appui au développement mis en place ont été consommées à hauteur de 100 %. Ces fonds participent au renforcement des dispositifs nationaux de financement des collectivités locales, particulièrement pour leur adaptation aux contextes spécifiques des collectivités accompagnées ou pour innover dans le sens de l'appui au développement économique. Il est à noter qu'aucun des projets du panel n'est intervenu au niveau central en appui à la décentralisation financière, ce sujet étant de la prérogative du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) jusqu'en 2016.

4.7. Efficience

L'efficience des projets est difficile à mesurer faute de référentiels détaillés disponibles. L'équipe d'évaluation a rencontré des difficultés à obtenir des données permettant de traiter en profondeur cette question, les systèmes de suivi-évaluation donnant peu d'informations chiffrées sur l'atteinte des résultats escomptés et se concentrant plutôt sur les activités et les réalisations.

Néanmoins, **on peut affirmer que l'efficience est globalement satisfaisante pour la majorité des interventions. Les projets, avec des coûts de gestion raisonnables (15 % en moyenne), parviennent à mettre en œuvre des investissements, à réaliser des actions de renforcement des capacités, à produire et tester des procédures et des outils innovants.** Même si des retards ont été constatés, le temps imparti est correctement utilisé par la majorité des projets, et les investissements mis en place ont des coûts comparables à ceux s'inscrivant dans d'autres programmes.

Les principaux bémols à l'efficience relèvent de la qualité médiocre de nombre d'investissements réalisés. Le manque de compétences des entreprises locales est un facteur explicatif de ce constat. Par ailleurs, le décalage dans le temps, souvent très important, entre les faisabilités de projet et leur mise en œuvre du fait de procédures d'instruction et de contractualisation trop lentes et parfois chaotiques, est également un autre facteur de limitation de l'efficience des projets quel qu'en soit le type.

4.8. Impact et durabilité

La faiblesse des dispositifs de suivi des résultats et des impacts par les projets ont nécessité de fonder l'évaluation de ces critères à partir d'un recoupement d'informations et d'interviews d'acteurs (sans disposer de données d'enquêtes et de suivi spécifiques de ces critères).

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

- le renforcement des capacités des communes dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage, des procédures de gestion administrative et financière (passation et suivi des marchés) ;
- des outils d'appui à la planification locale qui, même s'ils présentent des faiblesses, ont un rôle déterminant dans l'identification concertée, la transparence des choix et des débats concernant les priorités d'investissement ;
- des fonds d'appui à l'investissement, donnant la possibilité à ces jeunes institutions communales d'expérimenter leur rôle au travers de cas concrets.

Toutefois, les capacités des collectivités territoriales renforcées par les projets sont principalement administratives et techniques et peu politiques au sens d'une vision prospective du développement des territoires. En outre, le recul historique montre que ces effets risquent de se heurter à la faiblesse des ressources humaines des collectivités. **La pérennisation de l'appui aux communes**

est centrale pour permettre à celles-ci de continuer à assurer leur fonction de maître d'ouvrage local. On constate que certains acquis sont fragiles, et les outils mis en place peuvent être rapidement abandonnés.

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

Néanmoins, **les investissements socioéconomiques permettent à la commune de gagner en légitimité vis-à-vis des populations, car ils répondent à des besoins prioritaires. La mise en place de services publics comme la gestion du foncier, est fortement appréciée car elle permet de traiter de problématiques essentielles des territoires. Les investissements mis en place dans les trois types de projets améliorent globalement la situation d'équipement des territoires.**

Mais la qualité des ouvrages et les difficultés récurrentes dans leur gestion et leur entretien, constatées dans les projets achevés, obèrent leur durabilité. Les mandats et les objectifs des comités de gestion des ouvrages sont souvent peu clarifiés, les modalités d'entretien mal définies et celles d'accès aux services rarement négociées. En conséquence, peu de comités de gestion sont fonctionnels, et leurs budgets sont insuffisamment abondés par les usagers. Il en résulte que les ouvrages ne sont pas entretenus. Sans accompagnement des communes dans la mise en place d'un dispositif de gestion pérenne, on ne peut pas présupposer qu'elles disposeront d'une capacité de maintenance des investissements en partenariat avec les acteurs économiques.

La logique de fonctionnement d'un fonds d'investissement ne s'apparente pas à une stratégie de développement économique local, mais plus à une logique de guichet finançant des actions qui peuvent n'avoir aucun lien entre elles. **Les fonds de développement ou d'investissement, mécanismes de financement reposant sur l'initiative locale, sont ainsi plus adaptés aux actions répondant à des normes sectorielles, qui sont d'ailleurs le plus souvent appliquées dans les PDL sans autre forme d'adaptation au contexte local (écoles, dispensaires, puits…), tout en permettant un dialogue local et une transparence dans les décisions. Ils sont adaptés aux actions sociocommunautaires mais ils répondent mal aux exigences du développement économique,** lequel ne devrait pas se résumer à une somme de micro-projets au niveau communal mais requiert de dépasser les limites du territoire. Cela nécessite une ingénierie technique (ou ingénierie territoriale) importante, que les générations successives de projets ont plutôt eu tendance à réduire par souci d'efficience, au détriment de la qualité des résultats. **Les projets sont ainsi confrontés à deux défis pouvant apparaître comme contradictoires : *(i)* répondre à des enjeux de long terme qui nécessitent un temps important de concertation et de maturation pour définir un projet de territoire, et *(ii)* actionner un outil financier d'investissement en un temps limité.**

Les outils de planification de la gestion des ressources naturelles communes ont des impacts positifs, *via* le dialogue inter-acteurs, sur la prévention et la gestion des conflits. Mais la mise en œuvre des actions planifiées est pour l'instant timide. Dans le seul projet achevé ayant développé ces outils, les aménagements prévus ont peu été réalisés, et l'outil de planification a été abandonné par

la plupart des collectivités au terme du projet, faute de moyens et d'animation territoriale continue.

Les premiers éléments disponibles montrent que les travaux sur la sécurisation foncière ont des impacts positifs sur la gestion et la prévention des conflits. Ces actions favorisent également une perception positive des habitants des rôles des collectivités pour la garantie des droits. Mais ils ne démontrent pas une articulation étroite avec le renforcement du développement économique. L'hypothèse centrale est que la sécurisation foncière permettrait une meilleure valorisation économique des territoires. Les expériences analysées ne permettent pas encore de démontrer ce lien.

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

Enfin, certains projets ont eu un impact positif sur l'évolution du cadre réglementaire et des outils nationaux notamment en matière de décentralisation, de financement du développement économique, de planification concertée de gestion des ressources naturelles, de politique foncière.

5. Recommandations

Les recommandations articulées sur les constats de l'analyse évaluative ont été discutées lors de la présentation des résultats de l'évaluation au sein du Groupe de référence de l'évaluation (GR) élargi en décembre 2017. Au cours de l'atelier de co-construction qui s'est tenu en janvier 2018, celles-ci ont été réexaminées et complétées par des propositions des participants concernant les acteurs concernés par la décision et les modalités de mise en œuvre.

1. **Inscrire l'appui au développement des territoires dans une approche programmatique de moyen à long terme (10-15 ans).** La durée des projets est un des éléments déterminants pour la cohérence et la durabilité des démarches et outils. Ceci d'autant plus dans des projets ambitieux qui souhaitent à la fois appuyer des dynamiques territoriales et influencer des réflexions au niveau national. Une approche programmatique, outre l'inscription dans le temps long, permettrait d'articuler plus aisément au sein d'un même projet des actions de temporalités différentes (court, moyen ou long terme).

2. **Définir les logiques d'intervention des projets dans un dialogue avec les parties prenantes pour les rendre plus lisibles et enracinées dans le contexte.** Il apparaît nécessaire que : *(i)* l'AFD consacre un temps de réflexion pour se constituer une approche qui lui soit propre en matière de planification des projets, tout en restant souple et adaptable ; *(ii)* les chefs de projets puissent s'impliquer plus fortement dans la conception de projets pour mieux partager, d'une part, les contraintes institutionnelles et techniques du contexte, et d'autre part, les attentes de l'AFD au regard de ses cadres stratégiques et des accords avec ses différents partenaires ; *(iii)* soient mis en œuvre de manière systématique des ateliers de programmation des projets dans l'objectif de dialoguer avec les différentes parties prenantes sur la stratégie et les adaptations souhaitables.

3. **Améliorer la cohérence avec les autres interventions de l'AFD.** Des collaborations doivent être plus clairement établies dès la conception des projets, pour mobiliser les différents outils, techniques et méthodes utilisés pour les projets sectoriels de l'AFD, afin d'alimenter les interventions de développement économique des territoires qui sont par nature multidimensionnelles.

4. **Négocier avec les États partenaires une clarification de la gouvernance des projets.** Les responsabilités doivent être clairement définies aussi bien pour ce qui est de la décision qu'en ce qui concerne l'exécution des différentes procédures administratives. Par ailleurs, il est indispensable pour que l'AFD réfléchisse aux modalités possibles que les collectivités, notamment au niveau régional, deviennent maîtres d'ouvrage des projets qui les concernent.

5. **Améliorer l'appui à la gestion des ouvrages, des équipements et des services publics en vue de leur durabilité.** Plusieurs pistes pour remédier à la mauvaise gestion et à l'entretien des investissements pourraient être discutées avec les États : l'amélioration du transfert des ressources nationales liées au transfert des compétences, non seulement pour la construction d'équipements mais aussi pour leur entretien ; la mise en place de fonds d'entretien, comme guichets spéciaux au sein des dispositifs de financement des collectivités locales quand ceux-ci existent. Par ailleurs, il est recommandé d'intégrer la dimension de l'entretien et de la gestion de manière plus affirmée dans la stratégie des projets. Pour ce faire, prévoir, dans les études de faisabilité des ouvrages, l'analyse des conditions de leur durabilité et une ingénierie territoriale qui permettent de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités après réception définitive des équipements ou aménagements mis en place.

6. **Accompagner l'amélioration des capacités financières des collectivités territoriales.** Au-delà de la mise en place de dispositifs de financement des collectivités,

l'AFD pourrait accompagner la réflexion des gouvernements en matière d'affectation des ressources (relevant auparavant des prérogatives du ministère des Affaires étrangères). Ce défi est d'autant plus grand que des moyens très significatifs vont être fléchés vers le Sahel du fait du contexte de crise. Il sera important qu'une part significative de ces fonds puisse être orientée vers l'amélioration des capacités d'investissement des collectivités.

7. **Renforcer les systèmes de gouvernance territoriale innovants, adaptés au contexte.** Le contexte global est marqué par la frilosité des États à approfondir les réformes de décentralisation et par leur inclination à limiter l'autonomie locale. Par ailleurs, les démarches participatives ont eu tendance à se bureaucratiser après leur formalisation dans le cadre des réformes de décentralisation. Leur renouvellement doit être accompagné pour une meilleure concertation entre les différents groupes sociaux impliqués, pour le développement territorial. Cela est particulièrement crucial dans les zones de conflit que l'AFD entend accompagner. L'appui à la gouvernance territoriale doit s'inscrire dans une stratégie réaffirmée et portée à un haut niveau, mais aussi par les agences locales de l'AFD et les chefs de projet. Des projets pilotes, notamment sur les questions de participation et de contrôle citoyen, pourraient être instruits dans certains contextes. Un travail de capitalisation des approches innovantes des projets de l'AFD mais aussi d'autres agences d'aide ou intervenants (Coopération suisse, Coopération danoise, Coopération belge, Coopération française décentralisée) pourrait être mené pour alimenter la réflexion.

8. **Mieux articuler les échelles et les modalités d'actions en matière de GRN.** Au moment où l'AFD affiche son ambition d'être 100 % compatible Accord de Paris sur le climat, elle se doit de capitaliser ses expériences en gestion des ressources naturelles (projets de territoires, projets agricoles et d'élevage, projets de GRN et de conservation de la biodiversité) et de les valoriser en interne pour favoriser l'efficacité et la durabilité de ses actions. Les projets de développement de territoires peuvent être des opportunités pour expérimenter et innover. Des moyens doivent être prévus à cet effet dès la conception des projets, notamment en favorisant l'implication des structures de recherche françaises et nationales autour de ces questions.

9. **Le renforcement des capacités comme facteur de durabilité et d'impacts.** Il s'avère indispensable de continuer les stratégies articulant « investissement » et « renforcement des capacités ». Cette articulation est essentielle car elle fonde la légitimité des acteurs locaux. Lors des études de faisabilité puis lors des diagnostics de territoires, il est nécessaire de bien identifier les capacités à renforcer en fonction des rôles et fonctions des acteurs (élus locaux, responsables d'organisations de producteurs…) : capacités techniques (technicien agricole, personnels techniques municipaux…), administratives (receveur, comptable…), voire sociales (habitants, usagers de services…). Le renforcement des capacités demande de mobiliser une ingénierie territoriale forte et pérenne. Enfin, une réflexion doit être menée sur l'identification et les modalités de collecte et d'analyse d'indicateurs de suivi pertinents quant aux résultats atteints en termes de renforcement des capacités.

10. **Mettre en place à l'AFD une organisation interne permettant de tirer les leçons de l'expérience.** Du fait de différents facteurs, les leçons de l'expérience ne sont globalement pas suffisamment prises en compte dans la conception des nouveaux projets. Cela ne favorise pas les capacités de dialogue de l'AFD pour influencer les politiques publiques avec ses partenaires. De manière opérationnelle, il est proposé d'intégrer pleinement la capitalisation sur le secteur et/ou le pays dans le cycle du projet. Il s'agit de : *(i)* vérifier qu'un bilan des connaissances internes de l'AFD a été fait au début de l'instruction du projet ; *(ii)* poursuivre la sensibilisation des chefs de projets sur les réflexions et productions de la direction Innovations, Recherches et Savoirs (IRS) ; *(iii)* demander aux responsables géographiques de transmettre à la direction IRS les fiches des projets ; *(iv)* demander enfin à la direction IRS de fournir les éléments de recherche et de capitalisation disponibles, les formes de ces apports pouvant être diverses (documents, intégration dans les équipes projets, mise en place d'échanges…).

Tableau 3. Liste et principales caractéristiques des projets analysés

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

...

…

	Pays	Projet	Dates	État d'avancement à mars 2017	Type de concours financier	Thématiques principales
12	Cameroun	Programme national de développement participatif (PNDP1 pour la première phase du Programme)	2007-2011	Achevé	C2D	Appui au développement local/décentralisation
13	Cameroun	Programme national de développement participatif (PNDP2 pour la seconde phase du Programme)	2012-2016	Achevé	C2D	Appui au développement local/décentralisation avec un accent sur l'appui au développement économique
14	Cameroun	Projet d'appui à la sécurisation et à la gestion intégrée des ressources agro-pastorales (ASGIRAP)	2014-2018	Exécution	SUBV	Appui au développement agricole/économique + appui GRN
15	Tchad	Programme d'appui au développement local (PROADEL)	2004-2010	Achevé	SUBV	Appui au développement local/décentralisation
16	Guinée	Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV2 pour la deuxième phase du Programme)	2012-2015	Exécution	SUBV	Développement local/décentralisation
17	Guinée	Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV3 pour la troisième phase du Programme)	2015-2019	Démarrage	C2D	Développement local/décentralisation avec un accent sur le développement économique
18	Mauritanie	Programme d'appui au développement local et à la décentralisation dans les régions de l'Assaba et du Guidimakha (VAINCRE2)	2012-2018	Achevé	C2D	Développement local/décentralisation
19	Mauritanie	Programme d'appui au développement local et à la décentralisation dans les régions de l'Assaba, du Guidimakha et du Gorgol (VAINCRE2 bis)	2010-2018	Achevé	C2D	Développement local/décentralisation
20	RCA	Programme de développement régional dans le Sud-Ouest (PDRSO)	2016-2020	Démarrage	SUBV AFD + SUBV FFEM	GRN (forêts) + développement local
21	Burkina Faso, Togo, Bénin, Ghana et Niger	Gestion de territoires de conservation en Afrique de l'Ouest (TCEAO)	2011-2015	Exécution	SUBV FFEM	GRN (biodiversité, aires protégées)
22	Madagascar	Programme holistique de conservation des forêts (PHCF)	2013-2017	Exécution	SUBV AFD + SUBV FFEM	GRN (biodiversité, forêts, aires protégées) + développement agricole
23	Madagascar	Appui à la réforme et à la sécurisation foncière (ARSF)	2016-2019	Démarrage	SUBV	Sécurisation du foncier

SUBV : subvention. PTC : prêt très concessionnel.

Source : auteurs.

Liste des sigles et abréviations

ADDEL	Projet d'appui à la décentralisation et au développement local (Sénégal)
AFD	Agence française de développement (l'Agence)
AFR	Département Afrique subsaharienne (AFD)
AIDE PODOR	Projet d'agriculture irriguée et de développement économique des territoires ruraux de Podor (Sénégal)
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités locales (Mali)
APEFAM	Projet d'appui à la promotion des exploitations familiales dans la région de Matam (Sénégal)
ARB	Division Agriculture, Développement rural et Biodiversité (AFD)
ARSF	Appui à la réforme et à la sécurisation foncière (Madagascar)
ASAAM	Projet d'amélioration de la sécurité alimentaire et d'appui à la gestion des terres dans la région de Matam (Sénégal)
ASGIRAP	Projet d'appui à la sécurisation et à la gestion intégrée des ressources agro-pastorales (Cameroun)
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CIEDEL	Centre international d'études pour le développement local
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CL	Collectivité(s) locale(s)
CRD	Communauté rurale de développement de Guinée
EVA	Département Évaluation et Apprentissage (AFD)
FDL	Fonds de développement local

FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole (Nations unies)
FIL	Fonds d'investissement local
FPDCT	Fonds permanent de développement des collectivités territoriales (Burkina Faso)
GIZ	*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agence de coopération internationale allemande pour le développement)
GR	Groupe de référence de l'évaluation
GRN	Gestion des ressources naturelles
IIED	*International Institute for Environment and Development*
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRS	Direction Innovations, Recherches et Savoirs (AFD)
KfW	*Kreditanstalt für Wiederaufbau*
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Division des Organisations de la société civile (AFD)
PACDM	Programme d'appui à la consolidation de la décentralisation au Mali
PACOF	Projet d'appui aux communes rurales de l'Ouest en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles (Burkina Faso)
PACR	Projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (Sénégal)
PACV	Programme d'appui aux communautés villageoises (Guinée)
PADAC	Projet d'appui au développement de l'agriculture dans le département des Collines (Bénin)

PADER	Projet d'appui au développement économique des territoires ruraux des Régions de Ségou et de Tombouctou (Mali)
PDL	Plan de développement local
PDRSO	Projet de développement régional dans le Sud-Ouest (RCA)
PGBV	Projet d'aménagement et de gestion du bassin versant de Badaguichiri (Niger)
PHCF	Programme holistique de conservation des forêts (Madagascar)
PME	Petite(s) et moyenne(s) entreprise(s)
PNDP	Programme national de développement participatif (Cameroun)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POAS	Plan d'occupation des sols
PPP	Partenariat public-privé
PROADEL	Programme d'appui au développement local (Tchad)
PTF	Partenaires techniques et financiers
PSAE	Projet de sécurité alimentaire et de gestion des risques agricoles dans l'Est (Burkina Faso)
RCA	République centrafricaine
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SIF	Système d'informations foncières
TCEAO	Gestion de territoires de conservation en Afrique de l'Ouest (projet multi-pays)
TdR	Termes de référence
TPE	Très petite(s) entreprise(s)
UE	Union européenne

Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : http://editions.afd.fr

Previous publications can be consulted online at: http://editions.afd.fr

N° 71 Évaluation *in itinere* de l'initiative solidarité santé Sahel (I3S)

N° 70 Évaluation de l'aide au développement de la France au Vietnam (2005-2015)
Evaluation of French development aid in Vietnam (2005-2015)

N° 69 Évaluation du CIS Énergie 2012-2016
Evaluation of the CIS Energy 2012-2016

N° 68 Améliorer la compétitivité des exploitations familiales au Cameroun : quels impacts ?

N° 67 Évaluation et capitalisation transversale de la FISONG Biodiversité et Développement

N° 66 Impact du forfait obstétrical en Mauritanie

N° 65 Évaluation des projets agricoles financés par l'AFD en Afghanistan (2005-2014)
AFD Agriculture Programs in Afghanistan (2005-2014)

N° 64 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne 2013-2016 de l'AFD

N° 63 Comment contribuer au renforcement des droits de l'homme ?

N° 62 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) éducation, formation et emploi 2013-2015
Evaluation of AFD's Sectoral Intervention Framework (SIF) on Education, Training and Employment, 2013-2015

N° 61 Évaluation du projet de développement du Parc national du Limpopo
Limpopo National Park Development Project

N° 60 Evaluation du Programme national de développement participatif (PNDP) – C2D Cameroun

N° 59 Contribution de l'AFD au Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (CEPF)

N° 58 Agroécologie : évaluation de 15 ans d'actions d'accompagnement de l'AFD
Agroecology: Evaluation of 15 years of AFD Support

N° 57 Évaluation des interventions de l'AFD dans les secteurs sanitaire et médico-social en Outre-mer

N° 56 Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la convention AFD/CSUD 2010-2012

N° 55 Étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc

N° 54 Refining AFD's Interventions in the Palestinian Territories: Increasing Resilience in Area C

N° 53 Évaluation des lignes de crédit de l'AFD octroyées à la Banque Ouest Africaine de Développement (2000-2010)

N° 52 Évaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé

N° 51 L'hydraulique pastorale au Tchad

N° 50 Réhabilitation des marchés centraux

N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011

N° 48 Étude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)

N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD

N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »

N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009

N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal

N° 43 L'assistance technique résidente – Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie

N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc

N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories

N° 40 Évaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar

N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités

N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD

N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010

N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux

N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010