

Résumé d'évaluation

Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV2 – PACV3)

Pays : **Guinée**

Secteur : Développement rural

Évaluateurs : **Anne Boutin, Abdoulaye Diallo**
Date de l'évaluation : **Septembre à Décembre 2020**

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CGN3000 (PACV2) et CGN1184 (PACV3)

Montant : 21 M€ (PACV2 : 6M€ ; PACV3 : 15 M€)

Taux de décaissement : 100%

Signature des conventions de financement : CGN3000 : 12/07/2013 & CGN 1184 : 09/04/2015

Date d'achèvement (PACV3) : Décembre 2018

Durée (PACV 1 à 3) : 17 ans

Contexte

Malgré ses richesses et son potentiel économique, la Guinée continue à figurer parmi les pays les plus pauvres d'Afrique (classé 175ème / 189 au titre de l'IDH 2018). Aucun des OMD n'ont été atteint fin 2015, et selon les résultats de l'ELEP-2012, plus de la moitié (55,2%) des guinéens vit en-dessous du seuil de pauvreté monétaire. La décentralisation et le renforcement de la gouvernance locale constituent, pour le gouvernement guinéen des leviers d'action essentiels pour lutter contre la pauvreté.

La Guinée s'est engagée dans un processus de décentralisation progressive depuis 1985.

Le Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV) est soutenu par la Banque Mondiale, le FIDA et l'AFD. Il s'inscrit dans un processus d'appui au gouvernement guinéen pour la mise en place de la décentralisation.

Intervenants et mode opératoire

Initialement conçu de manière évolutive sur une période prévisionnelle de 12 ans, le PACV s'est déroulé en 3 phases successives, durant 17 ans, entre 2000 et 2018.

Les Phase 2 et 3 sont déclinées en 3 composantes :

1. Fonds d'Investissement Local (FIL) – financement des infrastructures
2. Renforcement des Capacités
3. Gestion du projet

La maîtrise d'ouvrage et présidence du Comité de Pilotage sont assurées par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD). La maîtrise d'œuvre est assurée par la Cellule Nationale de Coordination (CNC).



Objectifs

Le PACV avait pour finalité de contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités spatiales et sociales par l'amélioration des services de base fournis aux populations et le développement économique des territoires ruraux.

Les phases 2 et 3 avaient pour objectifs de contribuer à améliorer la gouvernance locale et les conditions de vie des populations rurales en Guinée. Elles devaient notamment les doter des capacités requises (humaines, techniques, financières) pour réaliser les missions qui leur sont transférées par la décentralisation.

Réalisations attendues

Le programme visait deux résultats intermédiaires :

- Les Communes Rurales (CR) reçoivent et gèrent les fonds de manière transparente en vue de mettre en place et entretenir des infrastructures techniquement fiables
- Les CR élaborent et mettent en œuvre des plans de développement et d'investissement de façon inclusive, avec un appui approprié du personnel des structures déconcentrées.

Appréciation de la performance

Pertinence

Le PACV est particulièrement pertinent au regard des priorités politiques et stratégiques en Guinée (DRSP 1, 2 et 3, décentralisation). Il est également cohérent avec les interventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et du gouvernement. La stratégie d'intervention apparaît justifiée : Le PACV s'inscrit davantage dans une logique « processus de développement », que dans une logique de projet. Elle repose sur le principe du « faire faire ». Elle œuvre au renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, et de la démocratie locale, ce qui permet une prise en compte effective des besoins des populations. Le renforcement des capacités est un levier fort.

Efficacité

Le PACV a effectivement permis aux Communautés Rurales (CR) guinéennes de recevoir des ressources conséquentes, qu'elles ont utilisées pour se doter d'infrastructures et renforcer leurs capacités. Les CR ont acquis une bonne appropriation de l'approche du PACV surtout en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage. L'une des plus grandes forces du PACV réside dans sa capacité à mobiliser les acteurs locaux autour d'une vision commune : pratiquement toutes les CR disposent à ce jour d'un nouveau Plan de développement local (PDL) ou d'un PDL actualisé. Les PAI (Programme annuel d'investissement) dont les activités ont été financées par l'ANAFIC en 2019 découlent de ces PDL.

Efficience

La mobilisation des différents moyens nécessaires à la mise en œuvre des activités s'est effectuée de façon performante, même si des retards ont parfois été à déplorer. Cela concerne le fonctionnement du Fonds d'Investissement Local (FIL), la contribution des Agents de développement Local (ADL) et Ingénieurs Conseil (IC), les moyens humains, ... La contribution des communautés au financement des infrastructures a parfois posé problème. Le programme a également fait preuve de flexibilité.

Impact

L'absence de données récentes ne permet pas d'appréhender réellement les impacts du PACV, notamment sur la réduction de la pauvreté en milieu rural et le taux d'accès aux services sociaux de base en milieu rural. Mais des effets sont perceptibles et constituent des impacts potentiels, sous-réserve de leur durabilité.

Le renforcement de l'autonomie des communes est un impact fort. Bien qu'il soit en deçà des attentes, le développement de l'accès aux services de base est réel, reconnu et souligné par les bénéficiaires. Au niveau institutionnel, le PACV a permis de grandes avancées pour la décentralisation : élaboration de la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local (LPNDDL), création du Fonds National du Développement Local (FNDL), de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités locales (ANAFIC). Le PACV a prévu des clauses de respect de l'environnement, et a financé des microprojets visant la protection de l'environnement dans des localités sensibles à cette problématique.

Le défi du respect de l'égalité du genre ne semble pas avoir été relevé.

Viabilité/durabilité

Il y a aujourd'hui des bases et acquis solides, qui devraient faciliter la pérennisation des résultats : une culture de la démocratie participative et du renforcement des capacités, des outils, un dispositif institutionnel de financement et d'assistance technique aux collectivités (ANAFIC). Mais de nombreux risques subsistent et menacent la viabilité : déficit de trésorerie (FNDL), manque de fiabilité de l'Etat pour abonder le FNDL à temps, ce qui contraint l'ANAFIC à fractionner les versements dus aux communes rurales. Celles-ci, en se retrouvant dans la dépendance de ces paiements, pourraient perdre de leur autonomie.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

Le PACV (également soutenu par la Banque Mondiale et le FIDA) est « le » programme phare de référence en matière d'appui à la décentralisation en Guinée. Il a, dès le départ, été conçu comme un processus évolutif en 3 phases de 4 ans (Initiation, Expansion, Consolidation), destiné à induire et accompagner des changements durables. La mise en œuvre du projet a été confiée à une équipe externe, très proche du ministère de tutelle, ce qui a favorisé l'appropriation, et donc la durabilité.

Conclusions et enseignements

Afin de conserver un niveau de compétences élevé, et partagé par tous, il importe de maintenir le dispositif de formation / renforcement des capacités déployé au cours des différentes phases du PACV.

Le caractère participatif gagnerait à être revu, afin d'encourager une mobilisation plus « active » des acteurs locaux. On pourrait utilement s'appuyer sur les principes issus des théories du changement, qui placent les acteurs au cœur des processus de changement.

L'Etat doit poursuivre les efforts liés à la mise en œuvre de la décentralisation : valoriser les acquis du PACV, respecter ses engagements vis-à-vis de l'ANAFIC, œuvrer à une meilleure application de la décentralisation au niveau des politiques sectorielles, donner suffisamment de moyens aux SDE, afin qu'ils puissent jouer leur rôle (contrôle et appui) auprès des communes, reprendre le versement des subventions de fonctionnement aux communes.

Il est nécessaire de faire du PDL l'unique outil de référence pour la planification du développement du territoire.

L'ANAFIC doit veiller à ce que le rythme des versements par l'Etat au FNDL n'affecte pas l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale, car il y a un risque de perte de l'autonomie des CR, en raison de leur dépendance à l'égard des financements.