

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD

NOVEMBRE

2023

N° 98

Auteurs Lara Belliot (AFD), Bruno de Reviens (AFD)



Évaluation intermédiaire du Fonds Outre-mer (FOM)/ Antilles-Guyane

Premier retour sur un fonds innovant de soutien à
l'ingénierie des collectivités locales ultramarines.

Rapport final

Le rapport complet de l'évaluation
est téléchargeable sur le site de l'AFD :
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Sous la coordination de

Lara Belliot et Bruno de Reviere (AFD)

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.

Photo de couverture

© Sinnamary, Guyane, AFD

Sommaire

Éditorial	p. 4	4. Conclusions et recommandations	p. 29
1. Introduction	p. 5	4.1 Conclusions	p. 29
1.1 L'évaluation	p. 5	4.2 Pistes de recommandations	p. 30
1.2 Le Fonds Outre-mer (FOM)	p. 6		
2. Bilan quantitatif du FOM	p. 7	Annexe – Liste des sigles et abréviations	p. 35
3. Réponses aux questions évaluatives	p. 13		
3.1 Apports du FOM (résultats et effets)	p. 13		
3.2 Modalités de mise en œuvre du FOM	p. 23		

Éditorial

Par Charles Trottmann, directeur du département des Trois Océans (AFD)

Salué par les acteurs publics ultramarins pour sa pertinence depuis l'annonce de sa création fin 2019, le Fonds Outre-mer (FOM) continue de susciter des interrogations sur la mise en œuvre des appuis, et notamment sur le rythme de consommation de ces crédits. À l'aune de la quatrième année d'existence du Fonds, le département Trois Océans de l'Agence française de développement (AFD) a souhaité réaliser une démarche d'évaluation interne du dispositif, avec l'appui du département Évaluation et Apprentissage, afin de nourrir la réflexion sur les premiers effets et impacts du FOM, ainsi que sur l'amélioration de son efficacité. Nous espérons que cette analyse participera utilement à toute démarche complémentaire d'évaluation du dispositif, en mettant en exergue les principaux enjeux de son déploiement et de sa pérennisation.

En premier lieu, les travaux menés par l'AFD ont permis de mettre en lumière non seulement l'accueil très favorable du dispositif par les acteurs publics ultramarins, mais également leur **haut niveau de satisfaction** globale tout au long de la relation partenariale. Les appuis réalisés grâce aux crédits du FOM répondent pleinement au besoin soutenu de **renforcer les capacités d'ingénierie des collectivités** locales, reconnu comme le principal frein à la réalisation des investissements en Outre-mer. Le contexte spécifique des Outre-mer, identifié dès la création du Fonds, constitue donc le socle de sa pertinence. Par ailleurs, **l'implication et le savoir-faire démontrés des agences locales de l'AFD** lui permettent de rencontrer un succès grandissant, illustré aussi bien par les témoignages des bénéficiaires recueillis sur le terrain, que par les nombreuses demandes d'appuis qui constituent autant d'arguments en faveur de la pérennisation de cet outil.

En effet, même si les besoins en ingénierie demeurent très importants, le Fonds a déjà su servir de **catalyseur pour la réalisation concrète de certains investissements structurants** pour les territoires. Un nombre grandissant d'appuis concernent **la préparation et la mise en œuvre des investissements** ou des appuis aux maîtrises

d'œuvre, ce qui indique son rôle clé à toutes les étapes de la vie des projets, et l'intérêt de proposer un accompagnement intégré pour assurer la réalisation d'investissements durables et adaptés aux contextes locaux.

Bien sûr, le FOM n'est pas exempt de défauts, et l'évaluation pointe aussi des marges de progression, telles que l'approfondissement d'une stratégie de renforcement à long terme des collectivités antillaises et guyanaises, ou encore le modèle économique du FOM. Il y a là des chantiers à investir.

Cette évaluation aura été l'occasion de prendre du recul sur ces premières années de mise en œuvre du FOM, mais également de mettre cela en perspective avec notre stratégie globale en Outre-mer, tout en dessinant des **pistes pour améliorer son efficacité et accélérer son déploiement**. Des **premières actions sont d'ores-et-déjà mises en œuvre** : une offre de deux accords-cadres permettant d'accélérer le début des prestations après l'accord du comité de pilotage, un dialogue renforcé avec la DGOM (Direction générale des Outre-mer) sur le périmètre d'éligibilité des appuis, la systématisation des avances et, enfin, pour certains appuis de longue durée, la possibilité de recourir à l'intervention de notre filiale Expertise France en Outre-mer, officielle depuis le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) du 18 juillet.

1. Introduction

1.1 L'évaluation

1.1.1. Enjeux, objectifs et périmètre

Cette évaluation est une initiative de l'AFD. L'enjeu est de tirer des enseignements du dispositif de subvention du FOM, dans le but: *(i)* **d'objectiver les retombées du FOM** / d'apporter des arguments sur la plus-value du FOM; *(ii)* **d'identifier des pistes d'amélioration.**

L'ambition n'est pas de réaliser une évaluation exhaustive et systématique des retombées du FOM: l'idée est plutôt d'apprécier les effets de quelques opérations retenues pour leur caractère emblématique, et d'illustrer certaines forces et faiblesses de l'instrument.

Cette évaluation doit permettre de **nourrir les termes de référence d'une évaluation**, portant également sur le déploiement de ce dispositif, **que la DGOM souhaite lancer de son côté** en 2024.

Le présent rapport **se concentre sur les appuis mis en œuvre dans la zone Antilles-Guyane**, depuis la mise en place du FOM en 2020 jusqu'en novembre 2022. Les trois géographies étudiées représentent ensemble plus d'un tiers (35 %) des engagements du FOM à fin novembre 2022, soit 78 projets différents. Deux spécificités caractérisent cette géographie. Tout d'abord, c'est là que se concentrent la très grande majorité des actions de renforcement des capacités du FOM. Cette spécificité oriente significativement l'analyse évaluative. Par ailleurs, la modalité de mise en œuvre par maîtrise d'ouvrage directe AFD y est prédominante, contrairement aux autres territoires.

1.1.2. Méthodologie et limites

L'évaluation se base sur une collecte documentaire et une mission de terrain de deux semaines en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, réalisée en novembre 2022. Les entretiens réalisés ont permis de croiser les retours de collectivités territoriales bénéficiaires du FOM (techniciens et quelques élus), de

préfectures, de quelques assistants techniques et des agences de l'AFD. La triangulation des données s'est donc opérée en croisant à la fois cette diversité de natures d'interlocuteurs, mais aussi la pluralité des collectivités bénéficiaires interrogées, la nature des données (interviews, rapports, notes) et les regards dans l'analyse évaluative.

Elle a été réalisée en interne à l'AFD, par la cellule « stratégie et activités transverses » du département Trois Océans et le département Évaluation et Apprentissage de la direction Innovation, stratégie et recherche.

Quelques limites méthodologiques sont à noter. Parmi elles:

- **Cette évaluation est intervenue un peu tôt** pour permettre d'évaluer pleinement l'efficacité et l'impact du FOM et, dans une moindre mesure, sa durabilité: du fait de la jeunesse du dispositif d'une part, de la temporalité (longue) d'un projet d'investissement ou d'un processus de renforcement des capacités d'autre part.
- **La présente analyse s'est concentrée sur les territoires des Antilles et de la Guyane** lesquels présentent leurs spécificités propres, qui ne sont pas forcément celles des autres territoires ultramarins. À cet égard, l'évaluation ne saurait être vue comme une analyse du FOM dans sa globalité – quand bien même certaines analyses peuvent refléter des réalités plus larges.

Point d'attention : Dans un souci de simplification du texte, le présent rapport évoque parfois « les collectivités ultramarines » quand, en réalité, l'analyse porte uniquement sur les collectivités des Antilles et de la Guyane.

1.2. Le Fonds Outre-mer (FOM)

Fin 2019-début 2020, faisant le constat d'importants besoins d'appui-conseil spécifiques sur l'ensemble des géographies ultramarines, le ministère des Outre-mer (MOM) crée le Fonds Outre-Mer 5.0, et le dote d'une enveloppe de 17,5M€. La lettre de cadrage du MOM prévoyait de financer :

- Le renforcement des projets d'assistance à maîtrise d'ouvrage au profit des acteurs publics locaux ;
- Le renforcement des Organisations de la société civile (OSC) ;
- Le renforcement de leur professionnalisation, de leur accès aux fonds existants (État, UE - Union européenne) ;
- Le soutien aux projets de coopération régionale permettant de répondre aux grands enjeux de la trajectoire 5.0^[1] à l'échelle des bassins géographiques ;
- L'appui en ingénierie afin de renforcer leurs capacités à se projeter à l'international ;
- La mise en place de programmes de recherche, notamment en matière de connaissance des stocks halieutiques et des écosystèmes marins et côtiers.

En 2021, le ministère des Outre-mer a doté le fonds de 30M€ pour les années 2021 et 2022 avec un objectif d'engagement de 15M€ annuel. Les crédits du Plan de Relance sont mobilisés pour ce ré-abondement biannuel du FOM. La lettre de cadrage indique que les actions financées par le Fonds Outre-mer visent en priorité l'assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets de collectivités dans le cadre de leurs programmations pluriannuelles d'investissement et/ou relevant du Plan de Relance.

Chacune des demandes étudiées en comité de pilotage doit avoir reçu un avis favorable des représentants locaux de l'État (préfecture ou haut-commissariat, selon les géographies concernées). Le comité de pilotage est présidé par la Sous-direction des politiques publiques (SDPP) de la Direction générale des Outre-mer (DGOM) et se déroule dans les locaux du siège de l'AFD.

[1] La Trajectoire outre-mer 5.0 avait été définie en 2019 par le ministère des Outre-mer. Elle constituait un cadre à l'application des politiques publique, structuré autour de cinq objectifs: 1/ Zéro carbone ; 2/ Zéro déchet ; 3/ Zéro polluant agricole ; 4/ Zéro exclusion ; 5/ Zéro vulnérabilité.

2. Bilan quantitatif du FOM

Depuis la création du Fonds Outre-mer en 2020, jusqu'à la réalisation de la mission d'évaluation en Guadeloupe, Martinique et Guyane, en novembre 2022, 220 projets différents ont été octroyés par l'AFD suite aux autorisations du Comité de pilotage du FOM. Ces engagements représentent un montant total de 37M€, toutes autorisations du Fonds confondues (depuis la mise en œuvre du FOM en 2020, jusqu'à fin novembre 2022^[2]).

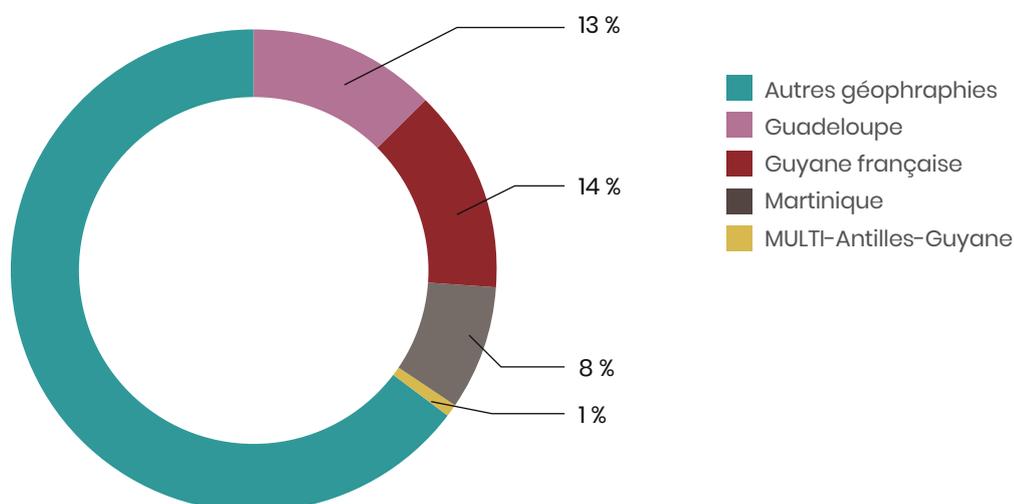
L'analyse quantitative ci-dessous propose des éléments de comparaison des projets mis en œuvre dans les Antilles et en Guyane, par rapport à l'ensemble des projets du Fonds Outre-mer^[3]. L'analyse est principalement basée sur le nombre et la diversité des appuis, plus qu'en fonction des montants mobilisés.

[2] L'analyse est menée sur les données disponibles au retour de la mission en Antilles-Guyane, soit fin novembre 2022.

[3] Il est à noter que d'autres octrois ont eu lieu en fin d'année 2022, mais ils ne font pas partie de l'analyse de cette évaluation.

Les trois géographies étudiées représentent ensemble plus d'un tiers (35 %) des engagements du FOM à fin novembre 2022, soit 78 projets différents. En volume d'engagements, ces projets totalisent 9,8M€, soit 26,5 % du total des crédits consommés sur l'ensemble des géographies d'intervention du FOM. Le montant moyen d'un projet y est donc légèrement inférieur, représentant 129k€, contre 168k€ en moyenne sur la totalité des projets octroyés.

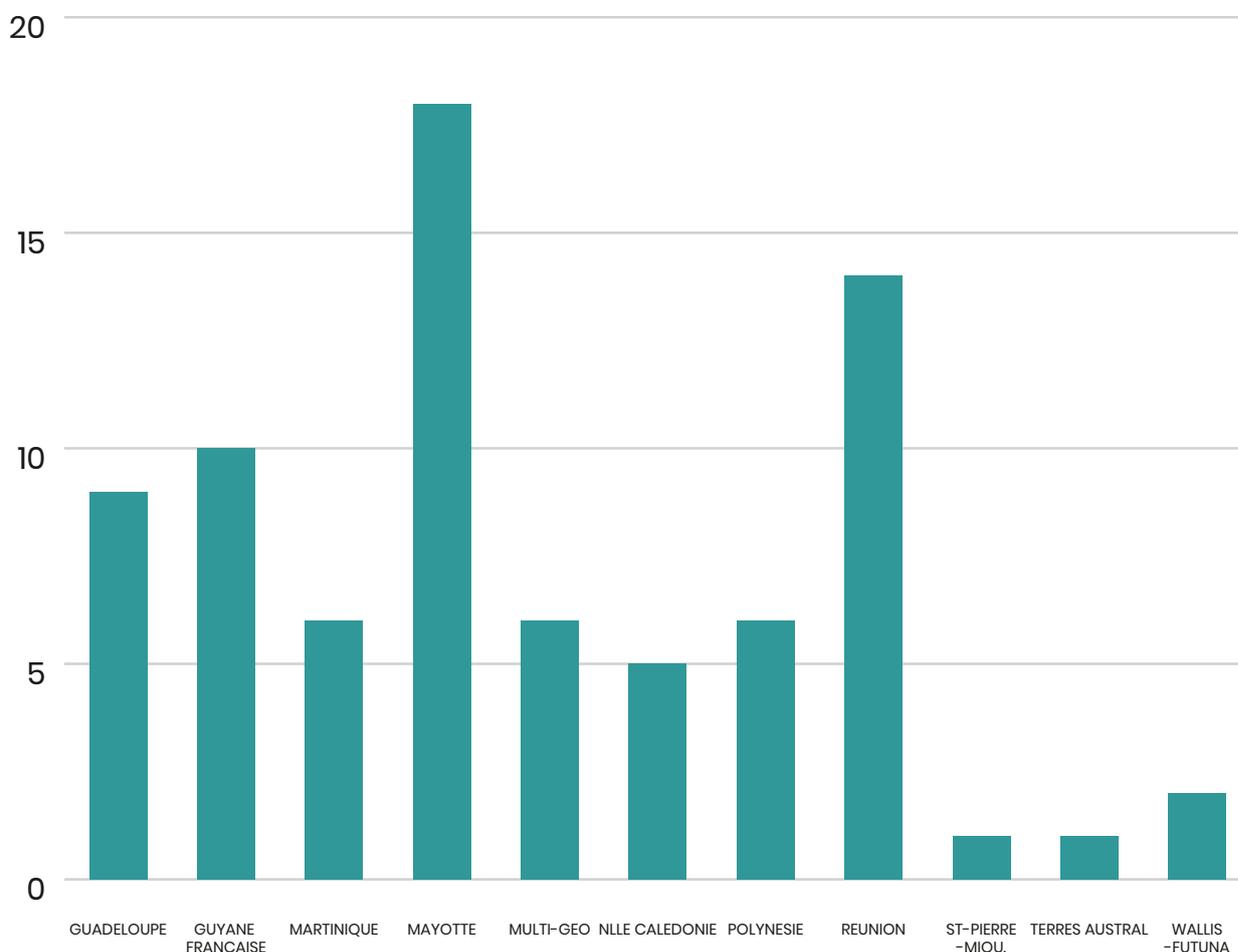
Graphique 1 – Représentation des projets Antilles-Guyane au sein des projets FOM toutes géographies



Ce montant moyen légèrement inférieur s'explique principalement par la concentration des actions de renforcement de capacités dans les territoires de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane, en raison des besoins spécifiques d'accompagnement des maîtrises d'œuvre locales.

Le nombre moyen de projets FOM octroyés par an, de 2020 à fin novembre 2022, est de 73 au global, soit 6,6 projets par géographie et par an. Avec respectivement 9, 10 et 6 projets octroyés en moyenne par an, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique constituent le deuxième pôle géographique de déploiement du FOM, derrière Mayotte et La Réunion.

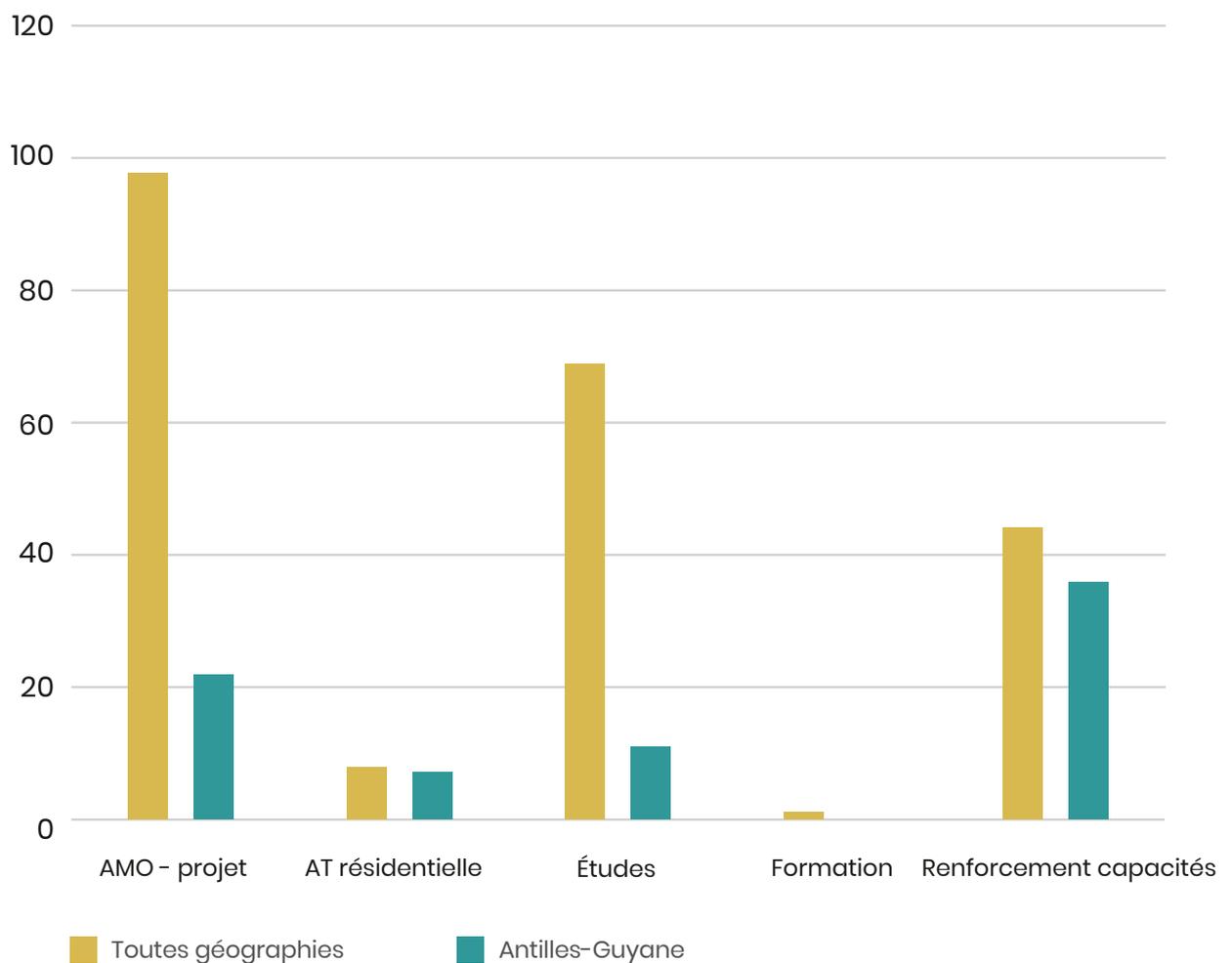
Graphique 2 – Nombre moyen de projets par an



• **Une concentration des appuis en renforcement de capacités**

La répartition des types d'accompagnements financés via le FOM révèle des besoins de renforcement de capacités des collectivités des Antilles et de Guyane. En effet, la très grande majorité des actions de renforcement des capacités de base est concentrée sur ces trois géographies. Cette spécificité oriente significativement l'analyse évaluative exposée plus loin et peut induire certains résultats que l'on ne saurait extrapoler à d'autres géographies.

Graphique 3 – Répartition des types d'appui

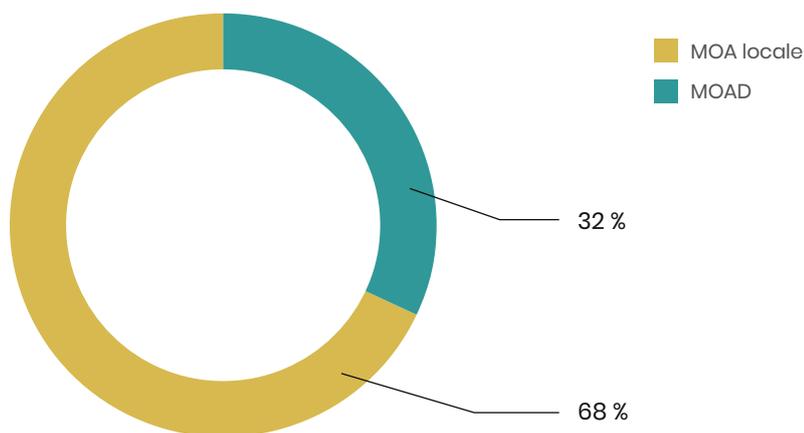


• **Une surreprésentation des appuis menés en maîtrise d'ouvrage directe**

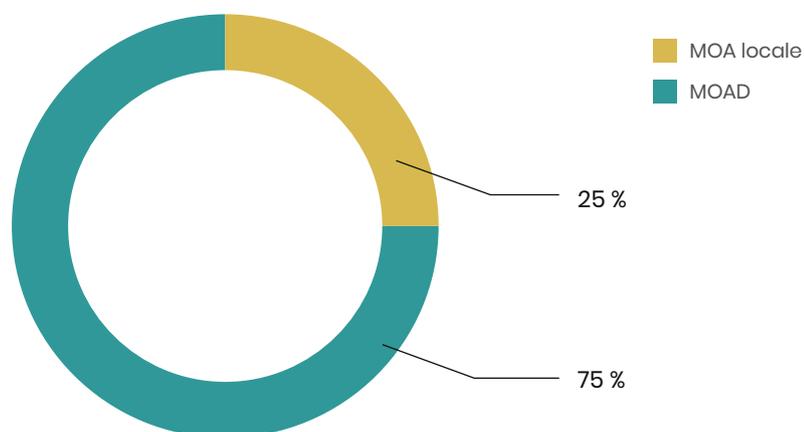
La prédominance des appuis mis en œuvre en maîtrise d'ouvrage directe AFD (MOAD)^[4] constitue un autre paramètre révélateur de la nécessité d'accompagner au plus près les acteurs publics de ces géographies. Celle-ci s'illustre par une inversion du rapport entre les projets menés en MOAD et les projets menés en maîtrise d'ouvrage locale dans ces géographies, par rapport au nombre total de projets soutenus par le FOM.

[4] Dans ces cas de figure, l'agence locale de l'AFD – ou le cas échéant, et dans de très rares cas, le siège – prend en charge en direct la passation et le suivi des marchés nécessaires à la réalisation des projets.

Graphique 4 – Répartition des modes de maîtrise d'ouvrage toutes géographies confondues



Graphique 5 – Répartition des modes de maîtrise d'ouvrage en Antilles-Guyane

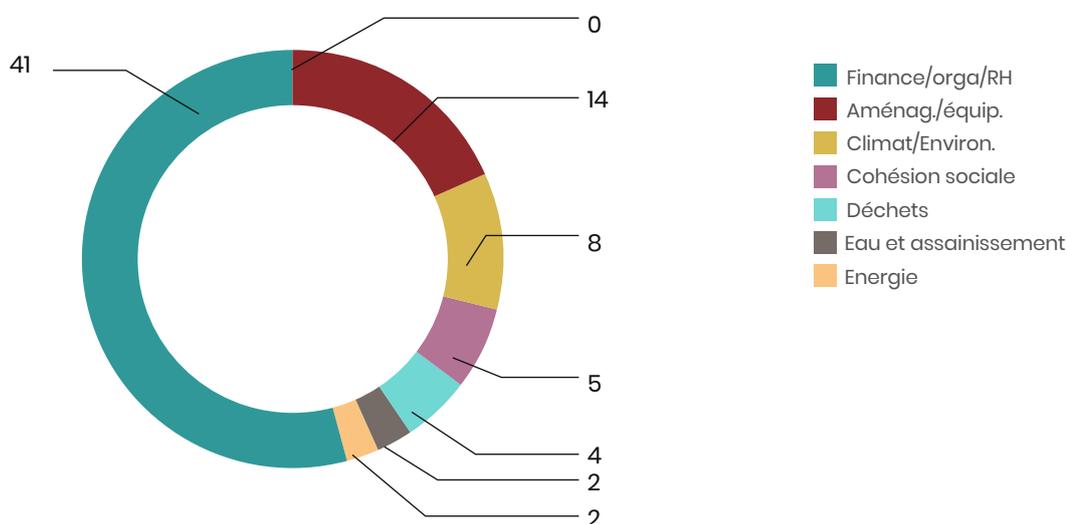


● **Une polarisation sectorielle des appuis**

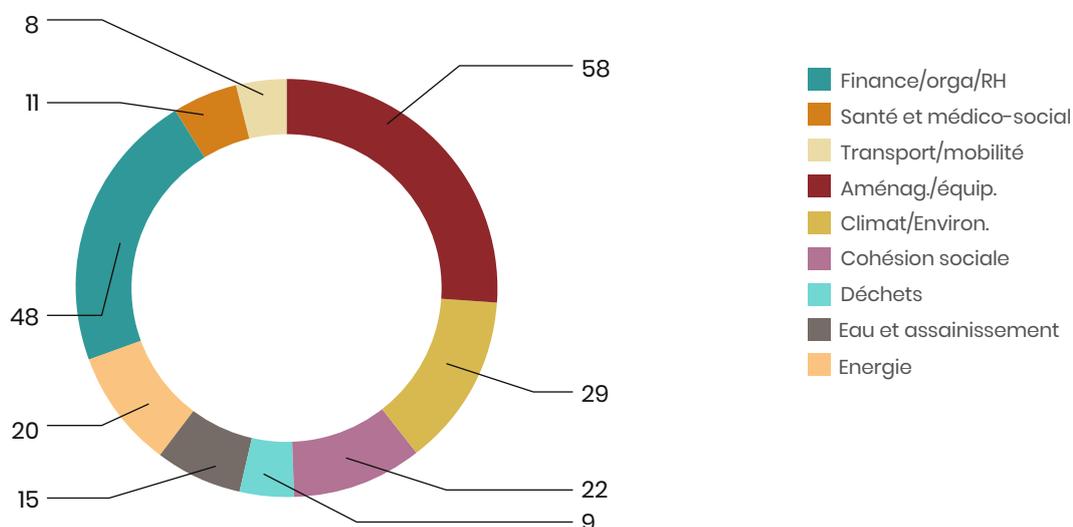
L’observation des secteurs d’intervention du FOM révèle également une concentration en Antilles-Guyane de projets portant sur les thématiques financières, organisationnelles et de ressources humaines (en lien avec la prédominance des appuis en renforcement de capacités dans ces géographies), et sur les appuis ciblant l’aménagement et les équipements urbains. Cette répartition reflète à la fois les besoins d’accompagnement spécifiques de ces géographies et la trajectoire historique de l’appui de l’AFD (l’ouragan Irma en 2017 ayant déclenché une prise de conscience sur les besoins de cette zone).

En regardant la répartition sectorielle des appuis sur l’ensemble des géographies cette fois (voir graphique 7 ci-dessous), la forte polarisation sur les thématiques financières, organisationnelles et de ressources humaines disparaît, bien qu’elles représentent toujours une part importante. Ce secteur passe en deuxième position de la totalité des projets considérés, après les appuis sur l’aménagement et les équipements urbains.

Graphique 6 – Répartition des projets par secteurs Antilles-Guyane



Graphique 7 – Répartition des projets par secteurs toutes géographies



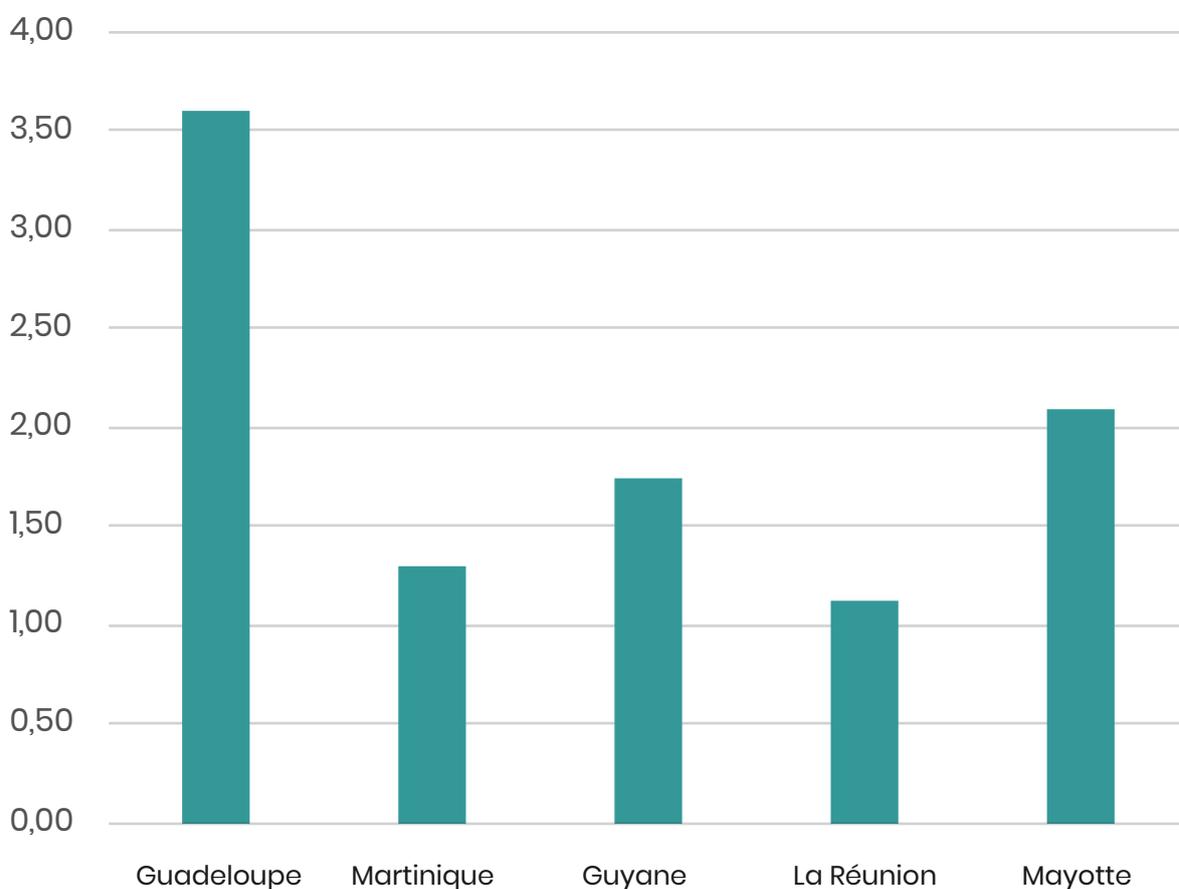
- **Une relative homogénéité des bénéficiaires ciblés**

En revanche, l'observation de la répartition des bénéficiaires du FOM ne met pas en lumière de différences substantielles entre l'ensemble Antilles-Guyane, et les autres territoires. Les communes restent les premières bénéficiaires du FOM, quel que soit l'angle géographique retenu (53 % des appuis mis en œuvre dans les Antilles et en Guyane). Les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) arrivent ensuite en deuxième position (22 % des appuis sur les territoires évalués).

- **Un nombre d'ETP (équivalent temps plein) significatif affecté au FOM, mais hétérogène selon les agences**

La gestion du FOM est chronophage pour l'AFD (voir § 3.2.4). Les agences y consacrent un nombre d'ETP très significatif. Ces affectations sont toutefois hétérogènes, selon les agences, et sont à mettre en perspective avec les modes de faire spécifiques de chacune des agences (voir § 3.2.2).

Graphique 8 – Nombre d'ETP consacrés au FOM par agence



3. Réponses aux questions évaluatives

En réponse aux questions évaluatives, l'analyse est structurée en deux parties : les apports du FOM et les modalités de sa mise en œuvre.

3.1. Apports du FOM (résultats et effets)

• Un manque de recul pour apprécier les résultats et effets des appuis

Comme indiqué plus haut dans les limites méthodologiques de l'exercice, cette évaluation est intervenue un peu tôt, au regard de l'obtention de résultats postérieurs aux appuis FOM. Cela dit, un certain nombre de « petits pas » ont d'ores et déjà été franchis par les collectivités, grâce à ces appuis. C'est encore plus vrai lorsque la collectivité a bénéficié d'appuis de renforcement de capacités ou bien d'études antérieurs au FOM (grâce aux subventions initiées à partir de 2017 – à une autre échelle – voire sur fonds propres de l'AFD). Les lignes qui suivent décrivent ces premières réalisations.

3.1.1. Effets leviers

Les effets leviers sont entendus ici en matière d'investissement.

• Des freins s'opposent à l'investissement – au premier rang desquels, le manque d'ingénierie – légitimant ainsi la pertinence du FOM

L'une des raisons d'être du FOM est d'accélérer l'investissement des collectivités territoriales ultramarines. Or, de nombreux freins s'y opposent.

Les entretiens réalisés et la littérature^[5] sont unanimes : **le manque d'ingénierie au sein des collectivités ultramarines constitue le problème numéro un**, quand on tente de comprendre les ressorts pouvant expliquer le faible taux d'investissement de ces collectivités. Dans les Antilles et en Guyane, à des degrés

divers^[6], **les collectivités n'éprouvent généralement pas de grosses difficultés à trouver des fonds pour financer leurs investissements** – même s'il peut arriver que le bouclage des plans de financement soit plus compliqué chez certaines collectivités, notamment lorsqu'une avance de fonds est nécessaire^[7]. Pourtant, bien des financements publics ont du mal à se transformer en réalisations, du fait de ce manque d'ingénierie : le « passage à l'acte » – pour reprendre l'expression de l'un de nos interlocuteurs – est difficile. Parfois, il arrive qu'un même projet se retrouve d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) à l'autre, alors même que les fonds sont là.

Ce déficit d'ingénierie peut se traduire de différentes façons. Il y a la **difficulté à rédiger un cahier des charges approprié** et notamment, en filigrane, **la capacité à dimensionner** correctement le projet. L'appréciation des frais de fonctionnement, induits par l'infrastructure ou le service mis en place dans le cadre de l'investissement, peut aussi avoir été mal appréhendée ; cela n'empêche pas nécessairement la réalisation de l'investissement, mais cela reflète bien évidemment ce défaut d'ingénierie et peut avoir de graves conséquences. Plus globalement, c'est la **capacité à piloter** le projet et/ou une prestation externe (ex. : étude préalable) qui peut faire défaut sur l'ensemble du processus.

Derrière cela se profile une difficulté structurelle, récurrente au sein des collectivités locales dans les Antilles et plus encore en Guyane : **la difficulté à trouver des compétences de haut niveau**, qu'il s'agisse de management ou de compétences techniques pointues. Les collectivités sont alors régulièrement amenées à faire appel à des compétences externes, qu'il s'agisse d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou de prestations d'études préalables – sachant que toutes les collectivités ne disposent pas forcément de toutes les capacités nécessaires pour piloter de telles prestations (voir partie 3.1.2).

[5] Lire par exemple : Les financements de l'État en outre-mer, Cour des Comptes, mars 2022 ([lien](#)) – page 36 et suivantes.

[6] Par exemple, la fiscalité locale guyanaise est plus limitée que dans les Antilles, aussi le financement apporté par l'État – ou, tout au moins, par des fonds publics – y joue-t-il un rôle accru.

[7] Ce à quoi le dispositif PS2E (prêts aux subventions de l'État et de l'Europe) de l'AFD entend répondre.

Verbatim :

« Parler d'ingénierie en disant 'on vous donne de l'argent et prenez un cabinet' : ça ne suffit pas. Le marché est limité, c'est compliqué. On a eu des déboires sur plusieurs opérations, avec les mêmes [entreprises], et ces mêmes se représentent dans les appels d'offres. Et le manque de capacités en interne à pouvoir piloter beaucoup d'éléments externalisés, font qu'ils restent dans un confort, mais ça ne sort pas [= les travaux / projets n'aboutissent pas]. » Commune

Une autre pierre d'achoppement, plus marginale et plus spécifique aux Antilles, réside dans le fait que l'État peut parfois avoir tendance à solliciter les collectivités de façon un peu excessive, ce qui peut conduire certaines d'entre elles à vouloir en faire trop. Ce qui renverrait plutôt alors à un manque d'arbitrage, de nature plus politique que technique. Cela dit, en principe, l'aide à la décision politique doit se nourrir du regard technique, ce qui renvoie, là-aussi, à la question de l'ingénierie.

Au-delà des difficultés propres aux collectivités, d'autres obstacles peuvent se dresser sur la route des projets du côté du secteur privé. Les délais de paiement aux fournisseurs peuvent contribuer à réduire la concurrence accessible aux collectivités et, sinon, à une surfacturation de la part des entreprises. Parfois, il peut arriver qu'un prestataire défaillant (AMO) bloque un chantier.

Ainsi, la pertinence du FOM est avérée dans son principe, dans la mesure où il permet aux collectivités d'avoir accès à une ingénierie qui leur manque et sans laquelle les investissements ne se font pas.

La satisfaction des acteurs rencontrés (collectivités bénéficiaires, représentants de l'État, consultants, agences AFD) quant à la pertinence du FOM est d'ailleurs globalement unanime.

Le jugement favorable sur la pertinence du FOM pourra toutefois être modulé par l'analyse sur la durabilité du renforcement des capacités (voir partie 3.1.2).

● L'effet levier est avant tout passé par l'amélioration de la faisabilité des projets

Parce qu'il contribue à renforcer l'ingénierie des collectivités, il est attendu du FOM qu'il puisse avoir un effet levier sur l'investissement. Dans les faits, il n'a pas été possible lors de la mission d'évaluation de constater la réalisation d'un projet qui serait la conséquence directe d'un appui FOM sur la zone Antilles-Guyane. La principale raison est que, comme indiqué plus haut, il est encore trop tôt pour pouvoir constater de tels effets : la plupart des appuis FOM sont très récents – les tous premiers ont été instruits en 2020 (par ailleurs année du début de la crise Covid en France) – et un projet d'investissement nécessite de longs mois avant de sortir de terre. De plus, aucun appui en maîtrise d'œuvre n'a été mis en place sur les géographies concernées par la démarche présente (NB : le Plan Séisme Antilles se met en œuvre au quatrième trimestre 2022^[8], hors du périmètre de cette évaluation).

Quelques exemples ont été rapportés de projets en cours d'instruction, mais qui n'ont pas encore abouti. Il n'est pas donc pas possible de conclure là-dessus.

Cela dit, d'autres formes d'effet levier ont pu être constatées. Celles-ci passent soit en amont par une **amélioration de la faisabilité** des projets, soit en aval par l'**amélioration de la mise en œuvre** de projets déjà lancés.

En matière d'amélioration de la faisabilité, plusieurs cas d'appuis FOM ayant permis de redimensionner un projet de façon plus réaliste par le biais d'une AMO ont été constatés. Il s'agit le plus souvent de projets décidés par l'exécutif municipal, sans que ses services aient été en capacité de retravailler la demande. Parfois, le dialogue préalable entre l'AFD et la collectivité permet de recadrer les besoins de la collectivité, avant même qu'une AMO intervienne. À l'inverse, il peut arriver aussi parfois que le dimensionnement d'un marché fasse appel à des compétences techniques pointues, qu'un agent AFD (qui n'est pas ingénieur) ne possède pas nécessairement. Quoi qu'il en soit, ce travail de cadrage – très important – renvoie à la question de la charge de travail que cela représente pour les équipes locales de l'AFD (voir partie 3.2.3).

[8] Il s'agit de la troisième phase.

Au cours de la mission en Antilles-Guyane, seul un appui a été mis en avant comme ayant contribué à déployer les effets d'un projet (voir exemple ci-dessous).

Exemple :

Un prêt a été octroyé en 2020 par l'AFD à la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) pour financer partiellement le déploiement du Très Haut Débit sur le territoire de Martinique. En 2021, le FOM a permis de financer deux AMO pour diagnostiquer les besoins du territoire et favoriser le déploiement des usages du numérique (« digitalisation de la filière numérique »), à travers des ateliers avec les acteurs de la filière. Ainsi le FOM a-t-il permis d'anticiper, en travaillant sur les usages sans attendre d'avoir les infrastructures pour se poser la question des usages.

● **Rien ne garantit que l'effet levier se fasse au bénéfice du plan d'affaires de l'AFD**

L'AFD n'est pas le seul bailleur de fonds sur place. Malgré les différences entre les deux offres, la Banque des territoires peut parfois se poser en concurrent de l'AFD (Guyane). Toutefois, ce sont surtout les banques commerciales qui, dans les Antilles notamment, se positionnent comme tel, notamment grâce à leur tarification attractive (ex. : Banque postale). Aussi, lorsque l'AFD investit du temps et de l'énergie dans le FOM, pour accompagner les collectivités territoriales à définir leurs besoins et à préparer un projet, rien ne garantit que l'investissement à venir soit ensuite financé par l'AFD.

Bien sûr, l'accompagnement de la collectivité place l'AFD dans une position favorable. Certaines collectivités bénéficiant de l'appui du FOM pourraient se sentir moralement liées à l'AFD. Toutefois, dans les faits, au moment des comptes, la loi du marché peut légitimement reprendre ses droits. L'expérience montre que c'est une réalité à ne pas sous-estimer et ce, même lorsque la collectivité est engagée dans une convention d'objectif avec l'AFD comportant un suivi de grande proximité. Or, l'appui-conseil apporté par l'AFD aux collectivités à travers le FOM est une activité intrinsèquement déficitaire pour l'AFD (voir partie 3.2.3). Ce manque de perspective sur les débouchés offerts par le FOM peut interroger.

À cela s'ajoute le fait que, dans les Outre-mer comme dans les États étrangers, l'AFD a toujours été très précautionneuse vis-à-vis de la capacité d'endettement de ses contreparties et de la soutenabilité de leur dette. Aussi, face à certaines demandes de financement faites par des collectivités à la situation financière fragile, l'AFD n'a pas hésité à les réorienter vers un accompagnement par le biais d'actions de renforcement des capacités visant à aider ces collectivités à retrouver une trajectoire vertueuse (le cas de la commune de Sainte-Anne en Guadeloupe étant assez emblématique à cet égard). Les banques commerciales n'ont pas nécessairement toutes les mêmes considérations.

● **Les projets subissent parfois une certaine pression publique**

Ce point n'est pas directement lié à l'action du FOM, mais il donne des éléments éclairants sur le contexte dans lequel s'insère le FOM.

Le principe de l'annualité budgétaire agit comme une fatalité sur tout financeur public. Il faut pouvoir décaisser les crédits au plus vite, avant la fin de l'année, au risque de perdre du budget l'année suivante. À cela s'ajoutent les situations économiques, sociales et politiques spécifiques des Antilles d'une part, de la Guyane d'autre part, face auxquelles l'État se doit d'agir et vite^[9]. La pression peut alors partir de très haut pour se répercuter à tous les niveaux des services de l'État – et de ses opérateurs. Tout cela occasionne parfois une certaine pression auprès des collectivités, pour les pousser à investir beaucoup et rapidement. Ce mouvement se trouve par ailleurs amplifié par les enjeux politiques locaux auxquels les collectivités sont confrontées – y compris les enjeux électoraux. **Toute cette pression et l'urgence qui l'accompagne ne jouent pas toujours en faveur de la durabilité des investissements décidés par les collectivités** : celles-ci financent des investissements sans toujours analyser suffisamment les coûts de maintenance et d'exploitation que cela va entraîner sur le long terme.

[9] Voir notamment : Rapport de la Défenseure des droits, Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits (2023) ; Article Vie publique, Outre-mer : inégalités et retards de développement (2022) ; Insee Première, Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte (2020).

Même si cela reste assez marginal, il convient de noter que **le dispositif FOM, en lui-même, n'est pas exempt de cette pression**. Ainsi, il peut arriver qu'un projet soit imposé à l'AFD, du fait d'une commande politique. Lorsque de tels projets arrivent en ayant été bien identifiés, portés et dimensionnés, cela ne pose pas de difficultés. Toutefois, un cas, en Guyane, illustre les précautions à prendre face à ce type de demande, lorsque la pression a conduit à lancer le projet sans avoir réalisé au préalable toutes les études nécessaires^[10]. Au final, la précipitation va conduire à un retard conséquent dans les travaux, avec des décaissements qui piétinent, du fait du mauvais dimensionnement du projet.

En tant qu'opérateur public, l'AFD se doit de répondre aux commandes politiques qui lui sont adressées. En revanche, **il importe que le COPIL (comité de pilotage) du FOM permette à l'AFD de faire rentrer ces commandes dans le cadre de ses procédures**, qui sont des gages de sécurité, de qualité et de durabilité pour le projet.

Ainsi, **il convient de bien peser le pour et le contre des mesures à prendre pour accélérer les décaissements, de façon à ce que cela n'ait pas d'effet négatifs sur la qualité et la durabilité des projets**. On l'a signalé : des études préalables sont nécessaires pour mettre en œuvre des projets robustes. De même, pour le renforcement des capacités, il s'agit bien souvent d'instaurer une dynamique dont l'appropriation par la collectivité ne se décrète pas (voir plus bas, partie 3.1.2). Enfin, même si des avancées sont possibles et généralisées, l'AFD reste responsable de la qualité des marchés qu'elle contracte en MOAD, et le dernier versement ne peut ainsi intervenir qu'après l'exécution totale du projet.

● **L'effet levier ne saurait être apprécié sans inclure dans l'analyse le renforcement des capacités, lequel pose des conditions nécessaires**

Toute la partie suivante (partie 3.1.2) l'illustre : le renforcement des capacités des collectivités réalisé à travers les appuis FOM – ou via le dispositif Contrat de Redressement en Outre-mer (COROM) – aide à poser des conditions nécessaires, même si pas toujours suffisantes, pour envisager de futurs investissements. En effet, le renforcement des capacités permet (i) de générer des

[10] Le projet dont il est question ici se retrouve dans une situation où le marché a été lancé alors que les travaux étaient sous-dimensionnés et le contentieux guette.

économies et d'améliorer les capacités d'épargne et (ii) d'améliorer les capacités d'encadrement et de gestion technique de la collectivité et/ou de gestion de projet.

Ainsi les AMO autour des projets et le renforcement des capacités constituent-ils deux approches et deux temporalités différentes mais qui, toutes deux, concourent à promouvoir l'investissement des collectivités. La conclusion sur l'effet levier ne peut donc être dissociée de l'analyse sur le renforcement des capacités.

3.1.2. Renforcement des capacités

A. Différentes formes de renforcement des capacités auxquelles le FOM a contribué

Les renforcements des capacités de collectivités auxquels les appuis FOM ont pu contribuer dans les Antilles et/ou en Guyane sont de plusieurs natures. Ils concernent notamment l'amélioration : des **équilibres financiers** de la collectivité et de son **efficacité globale** (c'est principalement là que se sont concentrés les efforts du FOM) ; de la **formation des personnels** de la collectivité – techniciens, voire, parfois, des élus ; de la **planification stratégique** ; dans une moindre mesure, du **dialogue interne** de la collectivité.

Cet inventaire ne prétend pas à l'exhaustivité mais permet de mettre en avant les formes de renforcement qui sont apparues comme les plus significatives sur les géographies étudiées.

Amélioration des équilibres financiers et de l'efficacité des collectivités

C'est l'un des objectifs prioritaires recherchés par le FOM : redonner des marges de manœuvre financières aux collectivités, afin de leur permettre d'investir. Dans certains cas, **l'instauration de nouvelles recettes** peut être mise en place. Cependant, dans la majorité des cas, l'effort porte plutôt sur des mesures permettant de **réduire le budget de fonctionnement**, au bénéfice du budget d'investissement.

Pour réduire le budget de fonctionnement, deux leviers sont principalement utilisés, à savoir l'amélioration de l'efficacité :

- de **l'organisation des services** (administration territoriale), que ce soit sur le plan des ressources humaines (RH) ou sur celui des processus organisationnels ;
- de certains **services publics** communaux ou territoriaux.

Certains appuis visent des économies directes et à court terme (ex. : faire une étude de diagnostic et de prospective pour pouvoir renégocier au plus juste un contrat de délégation de service public), quand d'autres préparent le terrain et visent des économies plus indirectes, ou du moins à plus long terme (ex. : mettre en place des outils de GPEEC^[11] pour préparer le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux). Aussi, envisager à ce jour une quantification agrégée des économies permises par le FOM n'aurait pas grand sens – indépendamment des difficultés de calcul que cela entraînerait.

● Réduire les charges de personnel

L'une des principales mesures mises en œuvre concerne les **réductions de charges de personnels**. Celles-ci sont particulièrement importantes dans les Antilles, où les charges de personnel sont à l'origine de l'essentiel des problèmes financiers des communes, avec des configurations très éloignées de celles de l'hexagone (nombre d'agents par habitant, nombre et proportion de cadres A par rapport aux personnels de catégorie C). Ce sont alors surtout des **stratégies de non-remplacement des départs à la retraite** qui ont été accompagnées (vision à long terme des économies à réaliser, avec des objectifs en matière d'organigramme et d'effectifs).

● Mutualiser les services entre collectivités : une bonne idée en théorie, mais rarement possible en pratique

La mutualisation des moyens entre collectivités territoriales constitue une piste d'économie dont le potentiel est substantiel. Pour différentes raisons (conflits politiques, absence d'un réel projet de territoire, intercommunalité considérée comme incapable de se mettre au service des communes, peur de perdre du poids...), **rare sont les interlocuteurs à croire qu'une intercommunalité serait capable de porter une dynamique de mutualisation**, tout au moins à court ou moyen terme. Un cas particulier très positif existe toutefois : la Communauté de communes de Marie-Galante (CCMG, Guadeloupe).

● Optimiser la commande publique et les versements

Certaines communes connaissent des difficultés liées à la commande publique, laquelle n'est pas nécessairement centralisée. Du côté des versements, les délais de paiement de certaines collectivités des Antilles et de Guyane peuvent avoir de graves conséquences, tant pour les collectivités que pour les entreprises et le tissu économique local. L'amélioration de ces procédures constitue donc un enjeu et certains appuis FOM incluent cet aspect dans la mise en place d'une trajectoire vertueuse.

● Améliorer l'efficacité de certains services publics communaux

Une autre voie pour améliorer l'efficacité des collectivités passe par des aménagements apportés dans certains services publics territoriaux, grâce à des appuis FOM : pour **optimiser la restauration scolaire** (poste de dépense important des communes), ou encore pour **rationaliser l'action sociale** – petite enfance et personnes âgées (gestion d'opérateurs publics, tels que des crèches municipales, des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, des centres communaux d'action sociale, etc.).

Amélioration de la formation des personnels de la collectivité

● Des formations qui découlent des autres appuis et du dialogue avec les collectivités

Le FOM a également permis l'organisation de formations, principalement à destination de techniciens des collectivités, mais parfois aussi d'élus. Ces formations découlent le plus souvent du processus d'accompagnement apporté par l'AFD aux collectivités. Cela a notamment porté sur des questions de gestion des ressources humaines.

Ces formations ont globalement été utiles aux collectivités. Elles s'inscrivent en complément de l'offre du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), et sont donc cohérentes avec elle.

[11] Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

• **Une réflexion à mener pour structurer davantage l'offre de formation du FOM**

Les formations de ce type se font un peu « au coup par coup ». Une réflexion pourrait être menée pour **envisager la possibilité de structurer une véritable offre de formation**, peut-être en la mutualisant entre plusieurs territoires, à l'échelle du bassin atlantique, par exemple (ou à celle, plus réduite, des Antilles d'une part, de la Guyane d'autre part). En effet, les formations sur-mesure reviennent trop cher à l'échelle d'une collectivité. À cet égard, l'agence de Martinique a développé une initiative de formation-action qui pourrait s'avérer inspirante pour d'autres agences.

Amélioration de la planification stratégique

L'amélioration de la planification stratégique, dont il est question ici, renvoie à des appuis de natures assez différentes. Certains sont orientés vers cet objectif de planification, avec l'idée d'accompagner la collectivité dans la précision de sa vision politique – pour l'institution et/ou son territoire – puis de l'élaboration d'une trajectoire pour y parvenir. D'autres peuvent être plus ponctuels; et il arrive même qu'un appui FOM quelconque puisse être l'occasion de rajouter quelques jours de prestation supplémentaires pour aider la commune à se doter d'un PPI.

• **Accompagner les collectivités à se doter d'une trajectoire**

Le principe général de ce type d'appui est de réaliser un diagnostic de la situation, pour ensuite accompagner la collectivité à se doter d'une vision globale, avec une perspective des évolutions à engager. Cela peut concerner un volet ou un secteur, ou la traduction en investissements d'une vision territoriale (PPI).

Verbatim :

« Avant, on n'avait pas de vision globale, pas de perspectives pour la ville [sur la façon de retrouver un équilibre financier]. Aujourd'hui, on peut voir ce que la ville peut faire dans les 4-5 prochaines années. »

Commune

Un des effets de ce type d'appui est de **conforter le positionnement et le leadership des élus** – généralement de l'exécutif – qui accepte d'endosser et de porter les évolutions à entreprendre. Il s'agit souvent de décisions difficiles à prendre et à maintenir.

L'approche la plus aboutie en la matière a été développée en Guadeloupe, à travers les **conventions d'objectifs** passées avec certaines collectivités.

Amélioration du dialogue mené par la collectivité

Cette dimension constitue sans nul doute un effet plus marginal de l'action du FOM. Il est toutefois intéressant et mérite d'être souligné.

Verbatim :

« Grâce à [la convention d'objectif] et à l'accompagnement de l'AFD, nous sommes sentis moins seuls, et avons pu bénéficier d'un accompagnement nous permettant de résorber le déficit. En 6 à 8 mois, on avait réussi à dégager un petit excédent. Avec une feuille de route avec des objectifs chiffrés atteignables. »

Commune

Les appuis FOM peuvent parfois faciliter la relation élus / techniciens à travers les comités techniques ou comités de pilotage de ces appuis – qui offrent des espaces de dialogue autour de diagnostics et de co-construction de recommandations. Cela peut aussi passer par la crédibilisation qu'apporte l'AFD. Les techniciens s'adosent à ce capital confiance pour pouvoir nouer un dialogue plus apaisé avec leurs élus et leur soumettre des décisions autour d'un projet ou d'une politique publique.

Par ailleurs, certains appuis – portant sur des évolutions organisationnelles au sein des collectivités, ou sur la réorganisation de services publics (ex.: restauration scolaire) – ont pu donner lieu à des dynamiques de dialogue entre des directions et le personnel, parfois facilitées par les consultants.

B. Difficultés et défis auxquels se heurte le renforcement des capacités

Défis internes aux collectivités

Une première série de difficultés sont inhérentes aux collectivités elles-mêmes.

● **Le turn-over (technique et/ou politique)**

Exemple :

« *Au cours des 18 derniers mois (entre 2018 et 2021), la ville a changé 3 fois de DGS, 1 fois de DST, 3 fois de Directeur Financier (...).* »

Extrait d'une note AFD

Le *turn-over* pénalise fortement l'efficacité et la durabilité du renforcement des capacités. C'est malheureusement là une difficulté récurrente dans le développement en général, toutes géographies confondues. Ces renouvellements de personnes peuvent toucher aussi bien les services que les élus, du fait des alternances politiques, des évolutions de carrière (notamment dans des géographies jugées peu attrayantes comme la Guyane, ou des îles isolées comme Marie-Galante) ou, pour les Antilles en particulier, les départs en retraite assez massifs actuellement, avec la disparition des compétences qui en découle.

Confrontés à ces renouvellements de personnes, certains appuis peuvent piétiner et prendre du retard. Une bonne dynamique de départ peut se gripper. Mais **c'est surtout le suivi et la mise en œuvre des recommandations qui peuvent alors être remis en question**. De fait, il a pu arriver que la ligne politique de la collectivité change, qu'un rapport soit enterré ou tout simplement que la connaissance de son existence disparaisse... Ceci est à rapprocher du problème de la pénurie de cadres (voir ci-dessous).

Face à cela, il n'existe pas de recette miracle. Le monde du développement achoppe là-dessus depuis soixante ans, pour des raisons diverses, et semble condamné à un perpétuel travail de Sisyphe. Cela dit, **quelques mesures de précaution** peuvent être tentées, lorsque c'est possible, comme par exemple : essayer d'associer plusieurs interlocuteurs techniques dans l'appui ; prévoir des temps d'appropriation par l'ensemble

du conseil municipal (et pas seulement l'exécutif), notamment lors des restitutions. Enfin, cet enjeu milite pour un suivi dans le temps de la trajectoire de la collectivité, par l'AFD – ce à quoi vient malheureusement s'opposer l'argument de la disponibilité suffisante des ETP au sein des agences (voir partie 3.2.3).

● **Le manque de cadres de haut niveau**

Ceci a déjà été évoqué plus haut à plusieurs reprises : les collectivités des Antilles et de Guyane manquent cruellement de cadres A. Or, les appuis du FOM visent souvent des changements en profondeur, qui requièrent un pilotage de haut niveau.

Le fait est que les collectivités sont trop souvent absorbées par leur quotidien et qu'elles se concentrent sur leurs missions primaires, sans pouvoir dégager le temps nécessaire à la réflexion autour de projets nouveaux, qu'il s'agisse de transformation interne ou d'investissement.

Ainsi, la question du renforcement des capacités ne se résume pas seulement à des questions de formation (au sens large) : c'est aussi que certaines compétences indispensables sont tout simplement absentes. On pourra donc travailler sur des évolutions dans les pratiques et l'organisation, mais cela ne résoudra pas tout.

Ces questions invitent à une réflexion plus large sur la structure des collectivités concernées.

En effet, des consultants peuvent pallier certains manques en ingénierie, mais pas tous ni dans leur globalité. Il est tout à fait normal de s'adjoindre les services d'un consultant pour bénéficier d'une expertise pointue, non disponible en interne, sur des sujets ponctuels, liés à un projet. Il est possible également de se faire aider pour accompagner un processus de changement interne, ou pour aider au pilotage d'un investissement relativement lourd – en veillant toutefois à bien garder les rênes, à piloter la prestation avec attention. Cependant, **il faut soigneusement distinguer le légitime apport d'une expertise externe bien délimitée d'une part, de la substitution d'autre part**. De façon transitoire, un AT (Assistant technique) peut combler un vide, mais jusqu'à quand ? La substitution peut avoir des vertus d'efficacité à court terme (produire un rapport, mettre en place un outil, etc.) mais à plus long terme, et dans

une perspective holistique, quel est le service réellement rendu à la collectivité? **Il y a là une tension** – assez classique – **entre efficacité de court terme et durabilité.**

À cela s'ajoute un point de vigilance: a priori, le FOM n'a pas vocation à financer des ETP de substitution au sein des collectivités, même sur un laps de temps limité. Un cas très particulier en ce sens a pu être constaté par la mission d'évaluation (AT long terme, financé par le FOM).

Il n'y a certainement pas de réponses toutes faites et tranchées à ces différentes questions. Chaque cas a ses spécificités. Il semble toutefois à la mission d'évaluation que **cette interrogation au sujet de la durabilité des appuis FOM doit être centrale dans les réflexions sur l'évolution du dispositif** (voir partie 4.2).

● **Portage et pilotage insuffisants**

La plupart des appuis FOM visant le renforcement des capacités des collectivités mettent en branle des évolutions en profondeur au sein de l'institution. De telles évolutions ne sauraient aboutir sans portage politique et sans pilotage technique. À cet égard, **la solidité du couple élus / techniciens et son engagement constituent une condition indispensable à la réussite** de l'appui. Les agences de l'AFD ont bien cela en tête et, avant d'enclencher une prestation FOM, s'assurent d'avoir à la fois une demande politique formelle et des interlocuteurs désignés pour porter la démarche (voir partie « Quelques bonnes pratiques »). Cependant, ces préalables ont leurs limites.

Tout d'abord, la signature du maire en bas d'un courrier ne garantit pas nécessairement son portage politique, notamment dans la durée. Par ailleurs, même quand l'exécutif est sensibilisé et favorable, il ne faut pas négliger d'embarquer plus largement les élus.

De plus, tant que l'appui n'a pas démarré, et si on ne le connaît pas par ailleurs, il est difficile de savoir si un interlocuteur aura les qualités requises pour piloter la démarche – indépendamment de sa fonction formelle. Il arrive aussi, parfois, que techniciens et élus ne s'entendent pas, pour des questions de personnalités ou de visions divergentes. Ce sont là des impondérables, mais qui peuvent avoir une influence considérable sur les résultats des appuis.

Verbatim :

« On est face à un certain nombre de collectivités peu structurées [en Guyane]. En interne [au sein des collectivités], ça manque de suivi, de passation... C'est notre quotidien, cette difficulté. Et en plus, c'est difficile de se déplacer. Ça nous est arrivé d'y aller, y compris en avion, et nos interlocuteurs avaient oublié... Et pourtant xxx les bombarde par mail ou par téléphone ! »

« On a organisé une formation. On avait fait venir des gens de métropole ; on avait invité deux mois à l'avance ; la formation était gratuite ; on prenait en charge le déplacement ; six invités avaient confirmé. Un seul est venu... » Agence

L'analyse touche là à la complexité des processus de renforcement des capacités. Ces processus sont d'abord et avant le tout le fait des collectivités concernées. Pour le dire autrement : ce sont des processus endogènes. Un dispositif exogène comme le FOM permet d'apporter des moyens humains et financiers pour initier ou encourager des évolutions. Toutefois, au final, ce ne sont que des contributions dont l'influence à terme peut être plus ou moins significative. **Le réel moteur du renforcement des capacités demeure la collectivité elle-même.**

Défis liés aux modalités de mise en œuvre des appuis

Quand bien même la collectivité est le véritable moteur de son renforcement, il va de soi que la qualité de l'appui joue un rôle clé, dans un sens comme dans l'autre. Ces modalités de mise en œuvre sont analysées plus en détail dans la partie 3.2, mais il apparaissait utile de mentionner ici certains aspects ayant une influence clé sur la durabilité du renforcement des capacités et permettant donc de mieux comprendre les résultats de ces appuis.

● **Accompagner le changement**

Le renforcement des capacités est constitué de processus de changement relativement complexes, qui demandent du temps. Des personnes, des services, des institutions doivent faire évoluer leurs pratiques, leurs façons de voir les choses, leurs règles, leurs interrelations... Cela ne peut pas être acquis en trois mois.

La mission d'évaluation n'a pas eu la possibilité d'analyser en profondeur chacun des appuis évoqués et ses différentes facettes; aussi l'analyse qui suit va-t-elle probablement manquer de nuances. Toutefois, **il apparaît qu'un certain nombre d'appuis FOM sous-estiment cette dimension de « conduite du changement »**^[12]. Il ne suffit pas de faire un diagnostic et des préconisations, encore faut-il convaincre les élus, négocier avec les représentants du personnel, embarquer les collaborateurs... puis piloter et maintenir la dynamique dans le temps. Un parallèle peut être fait avec les projets d'investissement: lorsque les capacités de pilotage interne sont insuffisantes, une AMO devient nécessaire. Certains appuis peuvent inclure une phase de sensibilisation visant l'appropriation des recommandations, mais c'est généralement sur un temps court, calé sur la temporalité de la prestation.

Verbatim :

« Les logiques d'AMO sont nécessaires comme accélérateur de projet. Mais à un moment donné, tous les partenaires extérieurs s'en vont, et on doit porter l'action, nous. S'inscrire dans une systématisation du transfert de savoir, ça devrait être un critère de renforcement des capacités. » Commune

En toute logique l'appui FOM devrait apporter l'expertise qui manque à la collectivité puis, celle-ci s'étant appropriée le travail de l'expert à l'issue de l'appui, il lui appartiendrait de piloter la suite. Cette configuration peut arriver, mais ce n'est pas nécessairement la norme. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela (et parfois se combiner):

- la complexité du sujet (la mise en place d'un nouveau logiciel n'est pas comparable avec la réorganisation d'un service);
- l'expérience et la posture du consultant (expert descendant vs accompagnateur; vision trop métropolitaine et manque d'adaptation aux spécificités de chaque collectivité ...);

- la méthodologie de l'appui (expertise descendante ou accompagnement? démarche participative ou non?);
- les capacités de la collectivité;
- des éléments de contexte (prévisibles, comme les élections, ou non, comme la Covid ou l'inflation) etc.

Aussi, lorsque l'appui s'arrête, les conditions pour une appropriation et une mise en œuvre autonome par la collectivité ne sont pas toujours réunies.

Certains consultants maîtrisent les rouages de cette dynamique de transmission. Ceux-là sont de fins connaisseurs des problématiques des collectivités ultramarines, ont des approches à la fois très pédagogiques et pragmatiques, s'investissent sans compter leurs heures, etc. Lorsqu'ils sont en charge d'une prestation, les effets d'appropriation sont réels. Mais de façon plus générale, **il pourrait être opportun d'apporter un certain nombre de garde-fous dans les cahiers des charges des appuis**, notamment:

- demander explicitement aux consultants, dans leurs offres, de **préciser leur méthodologie** pour favoriser l'appropriation des résultats de l'expertise;
 - exiger des **livrables concis, pratiques**, conçus pour être utilisés directement par le public cible (vs des comptes-rendus exhaustifs du travail réalisé), en tenant compte des caractéristiques de ce dernier (cf. élus notamment);
-

Verbatim :

« On peut se faire plaisir avec des plans d'action à rallonge. À mon avis, il vaut mieux trois actions seulement, et on se revoit dans quelques temps pour voir ce qui a été fait. (...) Trois mesures qu'ils acceptent et qu'ils vont vraiment mettre en œuvre. » Consultant

[12] Cette expression est discutable: à moins d'être dans l'injonction, on ne « conduit » pas réellement le changement: on l'accompagne. Certes, la hiérarchie peut imposer des choses, mais au final, une part du changement restera toujours entre les mains de celles et ceux qui doivent changer – et c'est heureux. Cela dit, l'expression étant usuelle, elle est reprise ici par facilité.

- prévoir, lorsque c'est possible, des moyens supplémentaires pour **introduire une dimension « service après-vente »** sur un temps donné, soit à distance (afin de pouvoir répondre aux questions, prendre quelques nouvelles de la mise en œuvre), soit même éventuellement en présentiel (ex.: bilan de la mise en œuvre plusieurs mois après, et apport d'expertise sur les difficultés restantes);
- systématiser (et structurer) les moments d'**autoévaluation** sur cette dimension d'appropriation, lors des COPIL ou COTECH.

Derrière cela, **c'est aussi la question du suivi dans le temps du renforcement des capacités de la collectivité qui est en jeu**. *A priori*, un tel suivi pourrait passer par deux canaux, qui ne s'excluent d'ailleurs pas l'un l'autre :

- Allonger la durée de certains appuis. Beaucoup de collectivités regrettent la brièveté des missions. Certaines émettent le souhait d'être accompagnées par des AT long terme. Cela n'est pas toujours la solution et cela a un coût... Néanmoins, il est vrai que cela peut avoir un certain nombre de vertus, lorsque l'AT est de qualité.
- Incrire le dialogue de l'AFD avec ces collectivités dans un cadre structuré inscrit dans le temps, à l'instar de ce que l'agence de Guadeloupe a pu mettre en place *via* les conventions d'objectifs – mais avec les limites que cette approche chronophage comporte en matière de mobilisation des ETP de l'AFD (voir partie 3.2.1).

Au final, **cela peut renvoyer aussi à une réflexion de nature plus stratégique, au sein du COPIL FOM**, autour des objectifs que le FOM veut – ou peut – concrètement se fixer, de façon réaliste, en matière de renforcement des capacités. Jusqu'où aller ? Avec, en arrière-plan, la question des moyens à allouer au FOM pour atteindre les ambitions qui seront fixées.

C. Quelques bonnes pratiques

Sans prétendre à l'exhaustivité, plusieurs « bonnes pratiques », ou pratiques inspirantes, ont été identifiées, à travers les appuis réalisés :

- Pour **prendre un bon départ, au moment de l'identification de l'appui** : avoir un couple élu/technicien solide ; distinguer le type d'appui que l'on pourra apporter, au vu de l'historique de la relation avec la collectivité concernée.
- Adopter deux principes-clés :
 - o **faire avec** la collectivité (et non pas à sa place) – ceci pouvant concerner l'AFD et/

ou le consultant – dans l'idée de favoriser la responsabilisation de la collectivité quant à l'appui, et la prise de relai à son issue.

- o **Se positionner** en aide à la décision.
- Créer une dynamique autour de l'appui :
 - o Une **dynamique interne** : en inscrivant l'appui dans le temps et mettant en place les conditions pour gagner la confiance des personnes concernées par l'appui.
 - o Savoir **associer les partenaires extérieurs** aux bons moments ;
 - o Faire en sorte que l'AFD puisse jouer un **rôle de facilitation** (entre élus et services, entre le consultant et la collectivité, ou encore entre la collectivité et les services de l'État).
 - o Favoriser les **échanges entre pairs**, entre collectivités du territoire.
 - o Mettre en place une **convention d'objectifs comprenant des indicateurs** (réalistes), lorsque c'est possible.
- **Anticiper la sortie** de l'appui : encourager la production de livrables réalistes ; systématiser les restitutions auprès des conseils communaux ; articuler renforcement des capacités et investissements.

3.1.3. Effets pour l'AFD

Au-delà des effets que le FOM peut avoir pour les collectivités, il convient de mentionner certains effets que le dispositif peut avoir aussi pour l'AFD elle-même.

• Le FOM peut contribuer à renforcer l'activité de production financière de l'AFD

Les appuis apportés aux collectivités *via* le FOM peuvent permettre de renforcer la production financière. C'est notamment le cas des appuis visant à accompagner les collectivités dans une nouvelle trajectoire financière et organisationnelle. Les analyses réalisées, mais aussi le dialogue mené dans ce cadre, **permettent d'objectiver l'instruction d'un prêt et de rassurer quant aux risques** liés. L'appui-conseil peut aussi venir **renforcer l'attractivité et l'image de l'AFD** auprès des collectivités. Enfin, certains appuis FOM, notamment lorsqu'il s'agit d'AMO et autres études de faisabilité, peuvent permettre de **travailler en amont des projets, sur leur pertinence** et leur calibrage. Sans ces appuis, l'AFD est généralement sollicitée par les collectivités lorsque le projet est déjà ficelé.

En cela, le FOM est tout à fait cohérent et complémentaire avec la production financière. Il permet à l'activité de l'AFD dans les Outre-mer de s'inscrire dans une approche intégrée.

Cela dit, **la contribution du FOM à la production financière n'a rien d'automatique**. Comme indiqué dans la partie 3.1.1, il est déjà arrivé qu'un appui FOM fasse tout un travail de préparation sur un investissement et qu'à l'arrivée, un autre financeur cueille le prêt – grâce à ses conditions financières et ses procédures moins exigeantes et plus rapides. Ceci n'a rien d'injuste dans une logique de marché, mais cela pose néanmoins de sérieuses questions quand on prend en compte le temps de travail de l'AFD sur ces appuis, particulièrement chronophage dès lors que l'AFD est en maîtrise d'ouvrage directe de l'appui, et que la rémunération ne couvre que partiellement.

● **Approfondissement de la relation entre l'AFD et les collectivités bénéficiaires**

L'appui-conseil apporté aux collectivités permet de mieux les connaître et même, dans un certain nombre de cas, de suivre leur évolution. Là encore, les cas des collectivités bénéficiant d'une convention d'objectifs constituent à cet égard des exemples particulièrement favorables.

Verbatim :

« Ça donne une autre image de l'AFD, plus souple, différente de l'établissement bancaire qui vient avec des ratios et des règles financières. » Commune

Au-delà d'une meilleure connaissance, c'est aussi une **relation de proximité et de confiance qui s'instaure avec les collectivités**, et à laquelle le FOM contribue parfois significativement. Cela passe par l'interconnaissance, non seulement entre institutions, mais aussi entre les personnes. Par ailleurs, certains appuis (prioritairement sur les aspects financiers et organisationnels) conduisent la collectivité à dévoiler une certaine intimité, qu'elle partage avec l'AFD, notamment lorsque l'accompagnement s'inscrit dans le temps.

Il est plus difficile d'affirmer que le FOM permet à l'AFD de gagner en influence. La matière collectée par la mission d'évaluation n'y suffit pas – même si, intuitivement, on peut penser

que l'intensification du dialogue et de la relation entre l'AFD et les collectivités doit y contribuer.

3.1.4. **Satisfaction des collectivités**

La **satisfaction** des personnes rencontrées par la mission d'évaluation est quasi unanime, qu'il s'agisse des collectivités bénéficiaires, des agences ou des préfectures. Cette satisfaction concerne tant le principe du dispositif lui-même, en général, que les appuis en particulier.

Il convient toutefois de rappeler que le FOM est un dispositif récent et que beaucoup d'appuis sont encore en cours de mise en œuvre, tandis que certains sont encore en gestation. La satisfaction envers des appuis « gratuits » et encore en cours n'a donc rien que de très normal. Un regard ultérieur serait utile pour avoir davantage de recul.

Cela dit, **les prestations sont généralement jugées de qualité et répondant aux cahiers des charges** (en matière de processus et de livrables).

La mission d'évaluation a toutefois pu analyser un appui faisant l'objet d'une réelle insatisfaction de la part de l'AFD quant à ses résultats, tandis que l'interlocuteur technique de la collectivité et le prestataire (AT) exprimaient de leur côté une insatisfaction vis-à-vis du pilotage de l'AFD (en maîtrise d'ouvrage directe), jugé trop exigeant.

3.2. Modalités de mise en œuvre du FOM

3.2.1. Dialogue et posture de l'AFD

● **L'AFD, un réel partenaire, qui se positionne « du côté des collectivités »**

Les différentes collectivités rencontrées le disent, chacune avec ses mots : l'AFD n'est pas un simple financeur. Elle se distingue des autres bailleurs et acteurs publics, de par sa posture. Ceci se matérialise de plusieurs façons :

- L'AFD apporte des appuis qui aboutissent à des recommandations, et celles-ci sont réalistes : **elles tiennent compte des réalités des collectivités** antillaises / guyanaises.
- Le positionnement de l'AFD est **orienté solution** : elle est là pour aider les collectivités à trouver des solutions. Le fait d'avoir un regard transversal sur les problématiques et les solutions trouvées par d'autres collectivités, du territoire

ou d'autres géographies, constitue à cet égard un atout de l'AFD.

- Elle ne cherche pas à imposer des mesures aux collectivités : la relation est une **relation de dialogue et de collaboration**. Certaines collectivités opposent cette posture à celle d'autres acteurs publics qui doivent naviguer entre conseil et contrôle, de par leur mandat.
- Au fil du temps, les collectivités ayant un historique avec l'AFD peuvent nouer une **relation de confiance** avec cette dernière. Les cadres locaux, qui restent plus longtemps que les expatriés, y contribuent significativement. Mais plus largement, cette volonté de nouer une relation privilégiée avec les contreparties est aussi une marque de fabrique de l'AFD.

Cette image de l'AFD est renvoyée par des collectivités ayant déjà travaillé avec l'AFD, parfois depuis de nombreuses années. Il va de soi que les petites communes qui n'ont jamais eu affaire à l'AFD peuvent avoir, au contraire, l'image d'une banque peu accessible. Ce qui peut être vrai, par ailleurs, dans bien d'autres géographies^[13].

• L'AFD joue des rôles de facilitation, de crédibilisation et de garde-fou – amplifiés par le FOM

C'est là un apport qualitatif spontanément mis en avant par bon nombre de collectivités rencontrées, et auquel celles-ci accordent une grande importance. Cet apport préexistait au FOM, mais ce dernier offre l'occasion à l'AFD d'amplifier significativement cette plus-value. L'AFD joue un **double rôle de facilitation et de crédibilisation**, dans le sens où elle aide non seulement à faire passer des messages difficiles, mais aussi à les faire accepter. Ce double rôle peut s'incarner dans différentes configurations : des services vers les élus, ou en sens inverse (le dialogue élu/technicien n'est pas toujours simple et l'AFD permet de le faciliter (voir partie « Amélioration du dialogue mené par la collectivité »), de la hiérarchie vers le personnel, ou encore pour appuyer le prestataire dans ses préconisations vis-à-vis de la collectivité. C'est notamment le cas lorsqu'un appui préconise des réformes délicates à engager. Les COPIL ou COTECH constituent des espaces privilégiés pour ce faire.

[13] L'évaluation de 10 ans d'action de l'AFD en Nouvelle-Calédonie fait des constats similaires ([lien](#))

Verbatim :

« Pour faire passer un message en interne, souvent je m'appuie sur le rapport AFD. (...) Sinon, ça n'aurait peut-être jamais été accepté sans cet appui extérieur. »

Commune

« Si l'AFD le dit, ça nous permet de rester sur des rails. » Commune

En ce sens, l'AFD est vue comme une alliée par celles et ceux qui souhaitent promouvoir ces évolutions. Cette capacité d'influence provient de l'image de confiance et de sérieux que véhicule l'AFD.

Dans certains cas, ce sont les prestataires de l'appui qui se prévalent de l'étiquette AFD pour justifier leurs préconisations (« l'AFD demande que... »). Dans d'autres cas, c'est l'assise du positionnement du prestataire et sa crédibilité qui est renforcée par la présence de l'AFD dans les COPIL/COTECH et, plus largement, par l'implication de celle-ci dans le pilotage de l'appui. Dans d'autres situations encore, des consultants en posture d'AT sur du moyen/long terme peuvent apprécier les temps de débriefing avec l'AFD, qui leur permettent de prendre du recul et de soutenir leurs efforts.

Ainsi, la parole extérieure constitue bien souvent le facteur clé qui permet la prise de décision.

Derrière cette posture reconnue à l'AFD, réside aussi l'importance qu'accordent certaines collectivités^[14] au **rôle de garde-fou que l'AFD peut jouer dans le temps pour maintenir une collectivité dans la trajectoire** vertueuse qu'elle s'est fixée.

3.2.2. Modes de faire de l'AFD

• Spécificités de chaque agence

Dans le cadre de la mise en œuvre du FOM, les trois agences ont, bien entendu, quelques pratiques en commun (ex. : s'attacher à avoir un cahier des charges suffisamment précis avant de lancer l'appui ; avoir des interlocuteurs techniques et politiques impliqués ; veiller à la

[14] En Guadeloupe en particulier, grâce aux démarches de conventions d'objectifs.

qualité des restitutions ; etc.). Mais dans le détail, chacune des trois agences a des modes de faire spécifiques, qui la distingue des deux autres. Cela s'explique à la fois par la diversité des profils en charge du FOM, par l'organisation du FOM mise en place en interne (et notamment les moyens humains dévolus), par l'histoire de l'agence en matière d'appui-conseil aux collectivités, etc.

De façon synthétique :

- L'agence de **Guadeloupe** développe un appui structuré par des **conventions d'objectifs**, très appréciées, mais qui créent un appel d'air auquel l'agence ne peut répondre.
- L'agence de **Martinique** favorise l'appui à la carte, et des démarches originales de **formations-actions**, lesquelles permettent d'importants échanges d'expériences.
- L'agence de **Guyane** est contrainte à se positionner dans une **logique d'offre**, du fait du contexte. Elle assure un suivi rapproché de chaque prestation. Mais le suivi de la mise en œuvre des recommandations *ex post* est plus complexe.

• L'évaluation : un angle mort ?

L'évaluation semble constituer un angle mort dans la mise en œuvre du FOM. Il est question ici d'évaluation essentiellement qualitative, au sens d'apprécier la mise en œuvre et les résultats atteints par les appuis, et d'en tirer des enseignements.

Naturellement, il ne serait pas réaliste de vouloir évaluer chaque appui FOM comme on le ferait pour un projet à part entière dans les États étrangers. En revanche, la mission d'évaluation n'a pas pu constater de démarche structurée pour réaliser un bilan évaluatif à la fin de chaque appui. Certes, les COPIL et COTECH permettent de suivre les prestations et de valider les livrables. Mais il serait utile de **systematiser un temps autoévaluatif à l'issue de chaque appui**, entre la collectivité et l'AFD – voire avec le prestataire lorsque cela s'y prête – afin d'analyser les points forts et les points faibles de l'appui, et d'en tirer des enseignements utiles pour un prochain appui (« et si c'était à refaire... »). Il apparaît à la mission d'évaluation que cette dimension manque aujourd'hui, dans le FOM, alors même qu'elle contribuerait à enrichir le dialogue AFD-collectivité.

3.2.3. Difficultés de mise en œuvre

L'une des interrogations de l'administration centrale, exprimée lors des COPIL du FOM, porte sur le rythme de décaissement du FOM, jugé relativement faible lorsqu'il est rapporté aux engagements. Il s'avère que de nombreux facteurs, généralement endogènes, viennent freiner ces décaissements et peuvent expliquer ces décalages.

• Le portage par la collectivité est parfois difficile à enclencher, et peut connaître des ratés

Toutes les agences s'accordent autour de l'importance d'un cahier des charges solide, sans lequel on ne saurait lancer l'appel d'offre d'une prestation. La difficulté réside dans le fait que **la production de ces cahiers des charges est parfois rendue laborieuse par les défauts d'ingénierie** dans les collectivités. Or, même dans une configuration où l'appui sera en MOAD AFD, il faut que la collectivité formalise elle-même son besoin. Cela constitue une condition *sine qua non*, sans laquelle on ne peut espérer ni portage ni appropriation par la collectivité. Et dans un certain nombre de cas, il est très long d'obtenir un cahier des charges qui vienne formaliser et détailler la demande faite par une collectivité. Cela peut s'expliquer par le manque d'ingénierie dans la collectivité : tout repose sur une seule personne qui ne peut se démultiplier à l'infini. Parfois, il peut aussi y avoir un défaut de compétences techniques.

Verbatim :

« (...) il ne se passe plus rien. Et pourtant ils nous ont sollicités. Il y a une demande, mais aucun cahier des charges. On le leur demande, mais on ne reçoit rien. » Agence

À noter également que **le turn-over au sein des collectivités peut aussi venir ralentir une prestation** déjà lancée.

- **La mécanique des marchés publics comporte des lourdeurs incompressibles**

C'est un autre aspect des choses : la mécanique des marchés publics, en elle-même, est source de ralentissement. **Cela peut être vrai pour les collectivités** avec leurs procédures propres (c'est d'ailleurs l'objectif de certains appuis FOM que d'améliorer leur efficacité), **mais ça l'est aussi pour l'AFD** lorsque celle-ci se retrouve en MOAD. À la mécanique générale peut se surajouter le manque de réactivité de certaines collectivités (point précédent), ainsi que la difficulté à trouver certains prestataires (point suivant).

Les agences s'interrogent à ce sujet. Plusieurs ont évoqué **l'idée de passer par des accords-cadres** qui pourraient alléger les procédures et contribuer à réduire la difficulté évoquée dans le point suivant.

- **De la difficulté à trouver le bon prestataire**

C'est là une difficulté assez récurrente pour les collectivités : trouver le bon consultant, au bon moment et qui soit disponible. La question se pose à différents niveaux :

- Les entreprises susceptibles d'apporter l'ingénierie nécessaire sont peu nombreuses sur le territoire : **la concurrence y est limitée.**
- Dans un certain nombre de cas, il faut alors pouvoir **élargir ses recherches au-delà du territoire.** Cela pose plusieurs types de difficultés : coûts plus élevés, prestataires qui ne connaissent pas suffisamment le contexte local, difficultés à trouver les bons réseaux.
- Certains besoins en ingénierie **nécessitent des profils assez pointus**, à savoir des cadres de la fonction publique territoriale expérimentés. Or, ce type de profil est difficile à mobiliser. Ce dernier point est crucial.

Là encore, la question des accord-cadre a été évoquée, pour avoir plus de volume et, ainsi, se montrer plus attractif.

- **La mécanique du dispositif FOM a ses défauts propres**

Plusieurs limites ont été pointées quant au dispositif FOM en lui-même : prise de décision pas toujours assez rapide, enveloppes des notes programmatiques difficiles à dimensionner avec précision en amont de la décision, inéligibilité des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Il convient toutefois de noter que ces limites n'ont pas toutes fait l'objet d'une triangulation suffisante.

3.2.4. MOAD et capacités de l'AFD à répondre à la demande

- **La MOAD présente des avantages en matière d'efficacité ...**

La MOAD induit plusieurs bénéfices :

- **Elle permet de s'assurer que les projets soient effectivement menés, que les collectivités « passent à l'acte ».** Dans des contextes de déficit en ingénierie au sein des collectivités, la MOAD apparaît comme la solution la plus efficace pour que les prestations se déroulent dans les délais et selon des normes de qualité satisfaisantes.
- **Elle peut permettre d'améliorer la qualité de la prestation.** Certaines prestations en MOAD auraient probablement pu se faire en MOA locale, mais avec des résultats moindres. Plus globalement, la MOAD AFD peut amener les prestataires à faire un effort pour davantage de sérieux dans leur travail, à diversifier l'expertise à laquelle les collectivités ont accès, ou encore à faciliter le dialogue au sein de la prestation (voir parties A et 3.2.1).
- **Elle peut contribuer à renforcer le lien de l'AFD avec les collectivités.** En effet, la MOAD exige une présence forte de l'AFD aux côtés de la collectivité. ...

- **...Mais la MOAD a aussi des inconvénients : chronophage et substitution**

- **La MOAD est extrêmement chronophage.** La mission d'évaluation n'a malheureusement pas pu obtenir les données lui permettant de quantifier le temps de travail passé par les agents AFD sur les différents appuis FOM. Mais, de l'aveu unanime des agences, la MOAD est extrêmement chronophage. Elle constitue un passage qui semble obligé – ce sur quoi les représentants de l'État rencontrés s'accordent également – mais le fait est que **ce travail s'avère très coûteux pour l'AFD.**
- **La MOAD invite à se poser des questions en matière de durabilité à moyen/long terme.** Si, dans un certain nombre de cas, la MOAD semble indispensable pour des raisons d'efficacité à court terme (obtenir des prestations de qualité, permettre aux projets de sortir de terre), elle n'en pose pas moins des questions à plus long terme, en matière de durabilité. **Car la MOAD ne peut s'exonérer d'une forme de substitution.** Certes, les enjeux de court terme le justifient, mais à long terme, est-ce une posture tenable ? La mission d'évaluation estime qu'une réflexion sur la stratégie à moyen/long terme du

FOM serait nécessaire pour mieux appréhender la façon dont les MOAD pourraient s'inscrire dans une démarche de renforcement progressif des collectivités concernées^[15] (voir recommandations, partie 4.2).

- **La MOAD peut parfois amener l'AFD à prendre des risques.** En effet, l'AFD se place alors en première ligne et devient responsable de la bonne marche de l'appui.

- **Le modèle actuel ne permet pas d'envisager un passage à l'échelle du FOM dans la région**

La chronophagie de la MOAD pose plusieurs difficultés :

- **Elle interroge sur la capacité des agences à déployer un nombre d'ETP suffisant sur le FOM.** Les trois agences de la région l'ont évoqué, chacune à leur façon.
- **Elle interroge sur le modèle économique du FOM, du point de vue de l'AFD.** En effet, la rémunération perçue est souvent très insuffisante au regard du temps passé sur chaque appui. Or, toutes choses égales par ailleurs, assurer la MOAD d'un appui FOM de 25k€ est relativement plus chronophage que l'instruction et la supervision d'un projet pluriannuel classique, au regard des montants en jeu.
- **Elle interroge sur la lourdeur des procédures liées aux très faibles montants.** Une réflexion pourrait être entreprise en interne à l'AFD, pour envisager comment et dans quelle mesure adapter ces procédures aux plus petits appuis.

- **Des pistes de mutualisation à développer**
Des modalités d'appuis mutualisés existent déjà, pour répondre à des besoins génériques concernant un nombre important de collectivités, par le biais d'une prestation unique (ex. : formation, diagnostics organisationnels et financiers). **Mais il est nécessaire de trouver des solutions pour le sur-mesure**, afin de conserver la capacité du FOM à répondre à des besoins spécifiques, dans un délai court.

Des pistes sont d'ores et déjà envisagées et restent à approfondir. En particulier : l'idée serait de **passer par des consultants pour soulager les agences sur des segments précis** (ex. : sur des activités administratives très chronophages telles que la passation de marchés, la mobilisation de consultants), **mais sans les déposséder du lien avec les collectivités et du dialogue de politiques publiques.** À cet effet, le recours à Expertise France constitue une piste à explorer, mais ce n'est pas la seule.

[15] En matière de capacités de pilotage d'une prestation

3.2.5. Mécanique globale du FOM

- **Un comité de pilotage qui joue un rôle clé**

Le comité de pilotage du FOM joue un rôle central. **C'est là que s'arbitrent les décisions de soutenir, ou pas, une demande adressée au FOM.** Ce comité s'inscrit dans une logique paritaire entre la DGOM et l'AFD : il est composé de représentants des deux institutions. Un vrai dialogue, ouvert, préside aux débats au sein de ce comité. Cela dit, **la validation ou le rejet d'une demande de financement est rarement le fruit d'un réel débat**, éventuellement contradictoire, entre les membres du comité : elle est davantage un enregistrement de la décision prise en amont par les services concernés de la DGOM, laquelle est restituée au COPIL qui en prend acte.

Le rôle de ce comité est aujourd'hui très focalisé sur la validation des appuis et le pilotage de l'enveloppe du FOM. Il permet également des échanges autour des priorités de la DGOM quant aux appuis. La mission d'évaluation estime qu'**il serait intéressant d'y ajouter une dimension de dialogue autour de la mise en œuvre et des résultats des appuis** en cours ou achevés (voir recommandations de la partie 4.2).

- **Une évolution forte des orientations du FOM, au bénéfice quasi-exclusif des collectivités**

En 2019, à sa création, les orientations du FOM étaient assez larges^[16]. Mais à partir de 2021 surtout^[17], **les orientations du FOM sont très fortement resserrées autour de la problématique de l'ingénierie des collectivités.** Le soutien aux OSC et la coopération régionale disparaissent des orientations du FOM. Et de fait, les OSC ayant bénéficié du FOM se comptent sur les doigts d'une main (la Croix-Rouge, Martinique Digitale) et uniquement lors de l'année 2020.

Cette mission d'appui à l'ingénierie des collectivités ultramarines revêt un caractère politique. Sa pertinence est indubitable (voir partie 3.1.1). Cela dit, au regard de sa stratégie propre, l'AFD pourrait légitimement proposer à la DGOM d'examiner la possibilité de ré-élargir les orientations du FOM (voir recommandations de la partie 4.2).

[16] Avenant n°2 à la lettre d'engagement du 13 mai 2019 – création du Fonds outre-mer 5.0, DGOM, décembre 2019.

[17] Lettre d'engagement pour la mise en œuvre par l'AFD de l'action n°9 « appui à l'accès aux financements bancaires » du programme 123 pour l'année 2021, DGOM, juin 2021.

- **Deux grands types d'appui, qui pourraient dicter deux modalités de pilotage et de redevabilité au sein du FOM**

En schématisant à grosses mailles, **on peut distinguer deux grands types d'appui** dans le FOM: *(i)* les AMO visant à faciliter directement un investissement donné, que ce soit pour améliorer la faisabilité des projets en amont, ou appuyer leur pilotage une fois le projet lancé; *(ii)* les appuis en matière de renforcement des capacités des collectivités.

Du point de vue de leurs effets attendus, les AMO projet s'inscrivent dans une temporalité de court/moyen terme. Il s'agit de faire en sorte que l'investissement sorte de terre au plus vite, et dans les meilleures conditions. Au contraire, les effets du renforcement des capacités s'inscrivent généralement dans le temps long: il s'agit de processus progressifs et ce, même si de premiers résultats intermédiaires immédiats peuvent parfois être constatés à l'issue de l'appui^[18].

Cette dualité est féconde dans la mesure où elle permet de répondre à deux formes de besoins différents. Par ailleurs, les deux formes se répondent puisque le renforcement des capacités permet aussi de préparer le terrain, de poser les conditions organisationnelles et financières qui favoriseront l'investissement dans le futur. Ce périmètre est donc pertinent.

En revanche, dans une perspective d'organisation et de pilotage du FOM, on peut se demander si ces deux modalités d'appui ne devraient pas répondre à deux logiques un peu séparées, au sein du FOM. En effet, les logiques de suivi et d'évaluation, ainsi que de redevabilité, divergent. La réussite d'une AMO pourra s'apprécier à l'aune de l'investissement réalisé. Celle du renforcement des capacités, elle, renvoie à la trajectoire de long terme de la collectivité. Il y a donc un risque de méjugement de l'utilité des appuis au renforcement des capacités.

Une première option serait de choisir l'une des deux voies au détriment de l'autre, de faire des choix dans l'enveloppe, afin de donner une priorité unique au FOM. La mission d'évaluation estime que cette option serait dommageable aux territoires et à leurs collectivités, ainsi qu'à l'appui global apporté par l'AFD à ces acteurs. En revanche, l'option d'introduire deux catégories dans le pilotage et la redevabilité du FOM, serait une option nettement préférable (voir recommandations de la partie 4.2).

- **Un potentiel d'apprentissage mutuel à exploiter entre les agences**

Au niveau opérationnel, la mission d'évaluation notait un manque de logique évaluative permettant aux agences de tirer des enseignements de chaque appui, en lien avec les collectivités bénéficiaires (voir partie 3.2.2). Un constat similaire peut être fait au niveau du dispositif, cette fois. Certes, la présente évaluation est là pour infirmer ce constat. Il n'en demeure pas moins qu'**une démarche d'apprentissage partagée entre les agences (dans une logique de capitalisation d'expérience), plus structurée, semble manquer** et être appelée de ses vœux par plusieurs agents.

[18] Ex.: à l'issue d'un appui GPEEC, on peut avoir formalisé un référentiel, mais les effets en matière de rationalisation de la masse salariale mettront des années à produire leurs effets

4. Conclusions et recommandations

4.1. Conclusions

En conclusion, la mission d'évaluation souhaite mettre en avant **trois grands messages sur le FOM**, pour ce qui est de la région Antilles-Guyane :

- Les parties prenantes (collectivités bénéficiaires, services de l'État et AFD) sont globalement plutôt très **satisfaites du FOM**. Celui-ci est **pertinent** ; il répond à leurs attentes. À court, terme, le dispositif est également assez **efficace** et permet des réalisations satisfaisantes, généralement de qualité.
- Il est encore trop tôt pour juger de la portée du FOM et apprécier ses effets à moyen/long terme. En revanche, **la mission d'évaluation identifie un certain nombre de points qui limitent le potentiel d'impact et de durabilité du dispositif**.
- L'appui apporté par l'AFD aux collectivités est globalement très **apprécié**. L'AFD présente des **atouts spécifiques** (posture, savoir-faire) pour piloter le dispositif et accompagner les collectivités sur le terrain. En revanche, **l'efficacité du dispositif dans sa forme actuelle pose question**. Par ailleurs, le FOM ne répond aujourd'hui que partiellement à la **stratégie** de l'AFD.

Le FOM emporte la satisfaction ; il est pertinent et efficace à court terme

Le FOM répond à un vrai besoin structurel d'ingénierie des collectivités, lequel constitue, de l'avis de tous, le problème majeur des collectivités antillaises et guyanaises. Il y répond de deux façons complémentaires : pour favoriser la réalisation d'investissements de qualité et pour mettre en place les conditions favorables à l'investissement, *via* le renforcement des capacités. **Cette stratégie est pertinente** également.

Au-delà de la satisfaction liée aux principes du FOM, sa mise en œuvre emporte également la satisfaction – globalement, et à des degrés divers – tant de la part des collectivités bénéficiaires, que des services de l'État et des agences qui pilotent sa mise en œuvre. Bien sûr, des marges de progrès sont identifiées, mais

les prestations sont, globalement, plutôt de qualité et répondent aux cahiers des charges (en matière de processus et de livrables).

Enfin, le FOM est **utile également à l'AFD**, dans la mesure où il renforce ses relations avec les collectivités et peut même parfois contribuer à nourrir sa production financière.

Cependant, en l'état, il n'est pas certain que le FOM soit systématiquement en capacité de produire des effets à long terme significatifs et durables

Le FOM cible un renforcement structurel des collectivités mais **il s'inscrit dans un contexte interne aux collectivités qui est complexe et peu favorable** (*turn-over*, déficit de cadres de haut niveau, manque de portage politique et de pilotage technique), **sur lequel il n'a que peu de prises**. Or, ce contexte détermine en grande partie la réussite ou l'échec à long terme des processus que le FOM engage.

Face à ce contexte défavorable, **le FOM se trouve sur une ligne de crête et est parfois contraint de s'engager dans une voie de substitution** : confronté à un manque de cadres de haut niveau pour piloter des projets, la seule solution qui s'offre à court terme est de substituer un consultant à un cadre de la collectivité.

À ces deux facteurs (contexte défavorable que le FOM subit et substitution mise en place), **s'ajoute une insuffisante prise en compte, dans les appuis mis en œuvre, de l'accompagnement au changement** au sein des collectivités : convaincre les élus, négocier avec les représentants du personnel, embarquer les collaborateurs... puis piloter et maintenir dans le temps la dynamique enclenchée par l'appui.

Pourtant, **c'est justement dans l'accompagnement au changement** que peuvent se trouver des solutions pour tenter de contourner ce contexte défavorable et l'apparente inévitabilité de la substitution. Il n'y a certes pas de recettes magiques, mais des voies à explorer existent.

D'ailleurs, **certaines bonnes pratiques ont d'ores et déjà été mises en place** par les agences ici et là. Elles ne sont toutefois pas assez partagées ni généralisées, et une réflexion devrait être menée pour approfondir cela, pour aller plus loin.

Ces questions doivent aussi amener une réflexion de nature plus stratégique, à mener au sein du COPIL FOM, sur les objectifs qui doivent être assignés au FOM, en matière de renforcement des capacités des collectivités. S'agit-il de se concentrer sur le renforcement de la capacité d'agir des collectivités à court terme (quitte à passer par de la substitution), ou plutôt de viser un renforcement des collectivités à agir par elles-mêmes, d'une manière progressivement autonome, en s'inscrivant alors dans une temporalité de long terme ? En d'autres termes : le FOM doit-il s'inscrire dans une optique d'urgence et combler ponctuellement des trous, quitte à assumer des pratiques de substitution non durables ? Ou peut-il évoluer progressivement vers un dispositif plus pérenne, qui viserait à accompagner la conduite du changement en matière d'ingénierie, dans une temporalité de moyen / long terme ?

L'efficacité du rôle de l'AFD n'exonère pas d'une réflexion sur l'efficience de sa démarche et sur la cohérence des stratégies du FOM et de l'AFD

L'appui de l'AFD aux collectivités est globalement efficace et apprécié. Les pratiques des agences diffèrent un peu d'un territoire à l'autre. Toutefois, toutes se rejoignent dans leur posture partenariale vis-à-vis des collectivités, laquelle posture est généralement vivement appréciée de ces dernières. L'AFD les aide à trouver des solutions réalistes et pragmatiques à leurs problèmes, et entretient avec elles une vraie relation de dialogue et de confiance réciproque. Elle les aide également à faire passer certains messages difficiles, ainsi qu'à les maintenir dans leurs efforts de trajectoire vertueuse.

Toutefois, cet appui touche ses limites. La première limite renvoie à la capacité d'absorption des agences : parce qu'il est difficile pour certaines agences d'envisager d'accompagner d'autres appuis à la même hauteur ou, pour d'autres, d'aller plus loin dans l'ampleur de l'accompagnement, notamment en matière de suivi dans le temps. La seconde limite concerne le modèle économique du FOM pour l'AFD : l'investissement chronophage des agences n'est pas couvert par la rémunération associée à la gestion

des subventions financées sur le programme 123^[19]. Dans ces conditions, il importe de remettre à plat le dispositif pour trouver des modes de faire plus efficaces, qui ne remettent pas en cause pour autant, tant la qualité des appuis que leurs effets pour les collectivités et pour l'AFD.

Enfin, la stratégie actuelle du FOM ne répond que partiellement à la stratégie de l'AFD et aux besoins des territoires. En effet, l'appui à l'ingénierie des collectivités, bien que central, laisse de côté d'autres aspects importants, comme l'appui aux OSC et la coopération régionale, alors même que ces deux dimensions faisaient partie des objectifs du FOM à sa création. Au regard des besoins du secteur médico-social en particulier, financer de l'appui-conseil pour renforcer l'action des OSC serait tout à fait justifié et pertinent. La ressource étant limitée, des arbitrages sont certes indispensables, et il ne serait pas réaliste d'espérer l'ouverture des vannes en grand. Cela dit, la question mériterait probablement une discussion en COPIL. Il y a là un enjeu de cohérence entre la stratégie du FOM et celle de l'AFD dans les outre-mer, validée également par l'État.

4.2. Pistes de recommandations

Au regard de tout ce qui précède, la mission d'évaluation propose quatre grands axes de recommandations. En matière de priorité, **les deux premières recommandations sont les plus essentielles. Par ailleurs, ces mêmes deux premières recommandations sont indissociablement liées.** En effet, dans la configuration actuelle, la recommandation 1 – qui préconise d'aller plus loin en matière de prise en compte des enjeux de durabilité et d'impact – serait irréaliste si des mesures n'étaient pas prises pour dégager des marges de manœuvre (cf. recommandation 2).

[19] Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » est mobilisé par le ministère des outre-mer pour conduire des actions spécifiques en faveur des territoires ultramarins, ne relevant pas des crédits de droit commun des autres ministères. L'action 9 du programme, Appui à l'accès aux financements bancaires, est mise en œuvre par l'intermédiaire de l'AFD, dans le cadre de son intervention financière et technique d'accompagnement des collectivités ultramarines. Cet appui se traduit par une bonification d'intérêt aux prêts accordés par l'AFD aux collectivités territoriales et aux personnes publiques mais aussi par la mise en œuvre d'actions d'AMO dont l'exécution est confiée à l'AFD, via les dispositifs du Fonds outre-mer (FOM) et de l'initiative Kiwa.

Recommandation 1. S'inscrire dans une perspective d'accompagnement du changement à moyen / long terme, afin de mieux prendre en compte les enjeux de durabilité et d'impact

- **Étudier l'opportunité, pour chaque appui** (type renforcement des capacités, ou études), **d'intégrer une clause de suivi par le prestataire** (type « service après-vente »), visant le renforcement des capacités de la collectivité à long terme.
- **Renforcer les dynamiques de suivi des collectivités par l'AFD** : instaurer des clauses de revoyure régulières collectivité/AFD et, idéalement, la définition préalable d'une trajectoire d'évolution progressive globale de la collectivité, à moyen/long terme.
- **Favoriser davantage l'appropriation des appuis par les élus**, notamment *via* l'organisation plus systématique de restitutions et mises en débat au sein même du conseil municipal.
- **Privilégier la MOA locale lorsque c'est envisageable** (cf. enjeux à long terme de renforcement des capacités de pilotage des collectivités). Dans bien des cas, une MOAL nécessitera un accompagnement rapproché de la collectivité. Ceci renvoie aux recommandations 2 et 4.

Recommandation 2. Renforcer l'efficacité du dispositif

a) Via le contenu des appuis :

- **Mettre en place des dispositifs d'AMO mutualisés entre plusieurs collectivités** : *via* la mise à disposition d'AT de long terme, ou *via* des structures ayant une mission d'intérêt général permettant d'apporter directement des appuis d'AMO sur leur champ de compétence.
- **Développer une véritable offre de formation, plus structurée** afin de trouver des économies d'échelle entre plusieurs territoires, à l'échelle du bassin atlantique, par exemple.
- **Réaliser un benchmark auprès d'autres dispositifs d'appui**, internes à l'AFD ou externes, afin de trouver d'autres pistes d'efficacité. S'inspirer de certaines bonnes pratiques déjà initiées au sein du FOM, pour les déployer à plus large échelle.

b) Via les modalités de mise en œuvre des appuis :

- **Remettre à plat la façon dont les appuis sont menés aujourd'hui, et les ETP AFD qui leur sont alloués dans les agences**. Distinguer notamment les tâches que les agences doivent continuer de remplir (dialogue avec les collectivités *via* le cadrage de leurs besoins, le suivi et l'évaluation de leur trajectoire), et celles qui pourraient être déléguées.

Recommandation 3. Renforcer les modalités d'apprentissage

- **Développer / renforcer la culture de l'évaluation** : autoévaluation de chaque prestation ; mais aussi *via* un budget pour des évaluations externes de certains projets spécifiques (COFIL FOM).
- **Renforcer les échanges d'expérience entre agences et/ou entre collectivités**
- **Communiquer sur les études réalisées**, notamment auprès des collectivités ultramarines, afin de donner à voir l'étendue des possibilités du FOM.
- **Introduire une dimension « retour d'expérience » pour nourrir le dialogue DGOM-AFD**. Un mécanisme simple et léger pourrait être mis en place pour nourrir le COFIL d'un retour d'expérience du FOM (par exemple *via* un temps fort annuel).

Recommandation 4. Clarifier quelques points de dialogue entre l'AFD et la DGOM

- **Dialoguer avec la DGOM autour du niveau de rémunération des appuis FOM, compte-tenu de leurs spécificités** (faibles montants, mais extrêmement chronophages).
- **Réinterroger le périmètre des orientations du FOM**, leur structuration : soutien aux OSC et à la coopération régionale ; éligibilité des établissements public (y compris les hôpitaux) ; introduction d'une logique différenciée dans l'instruction des demandes de financement et le suivi des appuis, selon qu'il s'agit d'un AMO lié à un investissement (court/moyen terme), ou un appui de renforcement des capacités (temps long).
- **Proposer au COFIL du FOM de mener une réflexion autour des objectifs que le FOM**

peut se fixer en matière de renforcement des capacités

Il convient d'arbitrer entre deux orientations. La première orientation consiste à parer à l'urgence de la situation à court terme (rattrapage), en palliant les défauts d'ingénierie de collectivités par une expertise externe, quitte à se substituer aux collectivités. C'est une orientation pragmatique et efficace qui vise à doter les collectivités d'une capacité à agir à court/moyen terme, mais ne règle pas le problème structurel de fond. La seconde orientation consiste à accompagner progressivement le changement au sein des collectivités à moyen/ long terme, dans une perspective de durabilité, pour leur permettre d'acquiescer ces capacités faisant défaut (notamment les capacités de pilotage d'une prestation ou d'une opération d'investissement, lesquelles sont au cœur des missions d'une collectivité), quitte à ralentir la mise en œuvre des investissements, voire à assumer une moindre qualité des prestations au départ (selon le principe de l'apprentissage par la pratique). Il va de soi que ces deux orientations ne s'excluent pas l'une l'autre ; d'ailleurs, les deux coexistent déjà aujourd'hui^[20]. La question qui se pose est davantage de mieux poser les termes de ce débat, afin d'une part de clarifier plus nettement la position du curseur entre les deux orientations, d'autre part d'assumer derrière certaines conséquences de ce choix. Par exemple, le COPIL pourrait assumer de confier une MOA locale à une collectivité encore un peu fragile, mais néanmoins suffisamment fonctionnelle, et accepter (i) des délais de mise en œuvre rallongés et (ii) des moyens supplémentaires à allouer en matière d'accompagnement rapproché. Car cette réflexion est indissociable des moyens à y allouer. Plus globalement, ce débat interroge la stratégie à long terme de la DGOM et de l'AFD quant au renforcement des capacités des collectivités des Antilles et de la Guyane. Il ne revient évidemment pas au FOM de régler le problème à lui seul, mais il convient de l'intégrer dans une stratégie plus globale, de façon cohérente.^[21]

Ces questions pourraient être intégrées, elles aussi, dans les TDR de la future évaluation de la DGOM.

[20] Un certain nombre de prestations visent déjà à renforcer plus structurellement les capacités des collectivités.

[21] Par exemple, une réflexion serait à mener au niveau de la fonction publique territoriale, pour contribuer à renforcer et stabiliser les effectifs de cadres dirigeants des collectivités des Antilles et de la Guyane, en rendant ces postes plus attractifs et moins difficiles à pourvoir.

• Proposer à la DGOM d'intégrer davantage de dialogue dans le mode de validation des demandes de financement

Afin de nourrir le dialogue AFD-DGOM et le COPIL, plusieurs pistes pourraient être explorées à ce sujet. Par exemple, pour certains cas spécifiques à enjeux, une modalité de réexamen d'une demande de financement refusée pourrait être mise en place, à travers un temps de dialogue entre l'agent AFD de l'agence concernée et l'agent DGOM ayant instruit le dossier.

• Définir un calendrier annuel des COPIL FOM ou, à défaut, une périodicité

Un tel calendrier serait utile à partager avec les agences en début d'année, afin de leur permettre de mieux organiser les instructions et mieux répondre aux demandes des collectivités.

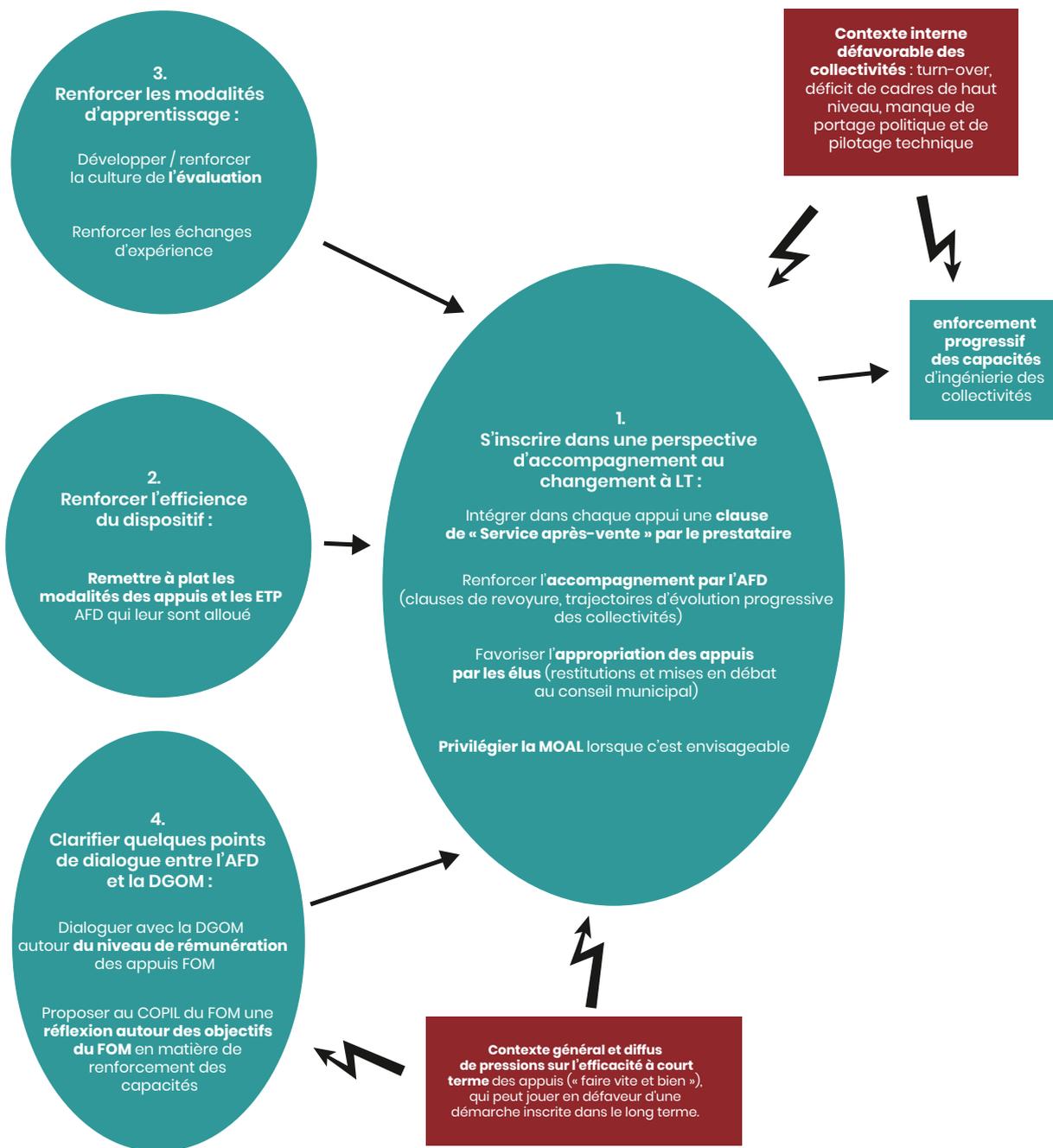
• S'autoriser à amender/dialoguer autour des commandes politiques

En tant qu'opérateur de l'État, il n'est pas question pour l'AFD de refuser une commande politique provenant de ses tutelles. En revanche, l'AFD doit s'autoriser à les interroger et à les faire évoluer, le cas échéant, en fonction de sa connaissance du secteur/des acteurs, ou afin de les faire entrer dans ses procédures, – non par bureaucratisme, mais parce que ses procédures sont des gages de qualité du projet. **Ce principe exige un soutien du management de l'AFD**, à un niveau qui doit être fonction de celui de la commande politique. Il exige également la désignation par l'État d'une personne localement (préfecture), qui soit formellement chargée d'endosser le rôle de commanditaire et d'assumer ce rôle, y compris pour aider à régler les difficultés lorsqu'elles se présentent.

• Suggérer à la DGOM de décaler le lancement de sa propre évaluation, afin de pouvoir mieux apprécier les effets du FOM, et prendre en compte certains aspects

Comme indiqué plus haut dans les limites de l'évaluation (voir partie 1.1.2), il serait intéressant de disposer d'un plus grand recul temporel pour pouvoir mieux apprécier les effets du renforcement des capacités mais aussi, dans une moindre mesure, les effets leviers. Par ailleurs, **trois points au moins mériteraient de figurer dans les termes de référence** de l'évaluation de la DGOM : la rémunération de l'AFD pour la gestion du FOM ; le périmètre d'éligibilité réel des bénéficiaires du FOM et des projets (économie sociale et solidaire, médico-social, etc.) ; plus globalement, la stratégie à moyen et long terme du FOM en matière de renforcement des capacités des collectivités.

Schéma 1 – Logique globale des différents axes de recommandation, pour aller vers un renforcement progressif des capacités des collectivités à long terme, plus durable



Liste des sigles et abréviations

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence française de développement
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage (ou : assistant à la maîtrise d'ouvrage)
AT	Assistant technique, ou assistance technique
AUDeG	Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CADEMA	Communauté d'Agglomération de Dombéni Mamoudzou
CCAS	Centre communal d'action sociale
CIOM	Comité interministériel des Outre-Mer
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COFIL	Comité de pilotage
COROM	Contrat de redressement en Outre-mer
COTECH	Comité technique
Covid	Maladie à coronavirus 2019 (COVID-19)
CRC	Chambre régionale des comptes
CTM	Collectivité territoriale de Martinique
DAG	Division des achats groupe, au siège de l'AFD
DCE	Dossier de consultation des entreprises
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DFA	Départements français d'Amérique
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DGS	Directeur général des services
DR	Direction régionale (réseau AFD)
DSP	Délégation de service public
DST	Directeur des services techniques
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLE	Établissement public local d'enseignement
ETP	Équivalent temps plein
EVA	Département Évaluation et Apprentissage (au siège de l'AFD)
FOM	Fonds Outre-mer
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
LT	Long terme
MOA	Maîtrise d'ouvrage (ou : maître d'ouvrage)
MOAD	Maîtrise d'ouvrage directe, assurée par l'AFD (dans le cadre du présent rapport)

MOAL	Maîtrise d'ouvrage locale, assurée par la collectivité
MOE	Maître d'œuvre
MOM	Ministère des Outre-mer
OCN	Département des Trois-Océans (au siège de l'AFD)
OSC	Organisation de la société civile
PEEB	Programme d'efficacité énergétique dans les bâtiments
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Programmation pluriannuelle d'investissement, ou plan pluriannuel d'investissement
PSA	Plan Séisme Antilles
PS2E	Préfinancement de subventions européennes, d'Etat et de collectivités de niveau supérieur
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (dans la fonction publique).
SAT	Cellule Stratégies et activités transverses, au sein du département géographique des Trois-Océans (OCN), au siège de l'AFD.
SDPP	Sous-direction des politiques publiques
TDR	Termes de référence
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
UE	Union européenne

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

Direction Innovation,
Stratégie et Recherche.
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA)

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Jean-Claude Pires
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Comme un Arbre !

Dépôt légal 4^e trimestre 2023
ISSN 2425-7087
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

Crédits et autorisations

License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation
- Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

