Evaluation de l'AFD

n° 60
Juillet 2016

exPost

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

Vincent Folléa, Fabrice Alcandre, C2G Conseil,
Charlotte Cheumani, Guy Merlin Wetié

Direction Etudes, Recherches et Savoirs
Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr

Coordination AFD : Caroline Onanina, agence de Yaoundé (Cameroun) ; Bertrand Savoye, division Evaluation et capitalisation.

Avertissement

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

Directeur de la publication : Rémy Rioux
Directeur de la rédaction : Bertrand Loiseau
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 3ème trimestre 2016

Photo de couverture : PNDP Cameroun

Graphisme et mise en page : Eric Thauvin

SOMMAIRE

Résumé 5

Objet et méthodologie de l'évaluation 11

Objet et objectifs de l'évaluation 11

Aspects méthodologiques 12

Description du programme 13

Historique 13

Logique et architecture 16

Implication de l'AFD 17

Financement 18

Evaluations par critères 21

Pertinence 21

Cohérence interne 24

Cohérence externe 27

Effectivité 31

Efficacité 36

Efficience 46

Durabilité 50

Impacts 54

Valeur ajoutée 61

Visibilité 61

Synthèse des recommandations 63

Annexes 75

Résumé

Le Programme national de développement participatif (PNDP) est un instrument de développement local mis en place en 2004 par le gouvernement camerounais avec l'aide de plusieurs partenaires techniques et financiers (PTF) multilatéraux et bilatéraux, dont principalement la Banque mondiale et l'AFD. Le Programme poursuit (*i*) un objectif de réduction de la pauvreté en milieu rural au travers d'un mécanisme de financement décentralisé, avec une orientation prononcée à son lancement sur la délivrance de services sociaux de base, et parallèlement (*ii*) un objectif corrélatif d'appui au processus de décentralisation.

Cette évaluation rétrospective porte sur l'évaluation du Programme et des deux concours financiers successifs qui lui ont été alloués dans le cadre du Contrat de désendettement et de développement (C2D) du Cameroun, dont le volet seconde génération est en cours de mise en œuvre (subventions de 20 M€ sur la période 2007-2011 et de 57,8 M€ sur la période 2012-2016).

Une forte pertinence

Le PNDP revêt une forte pertinence au regard de la dégradation de l'accès aux services socioéconomiques de base en milieu rural, consécutive à la crise économique des années 1985-1995, et s'inscrit dans les stratégies de lutte contre la pauvreté du gouvernement camerounais. Il s'inscrit également dans la dynamique de décentralisation impulsée à compter de 2004. La pertinence du dispositif à cet égard se renforce à compter de la seconde phase (2010) : alors que le Programme était initialement conçu dans une logique communautaire, celui-ci opère un recentrage sur la commune, en cohérence avec la progression du cadre légal et le rôle accru qui est conféré aux collectivités locales (communes) par le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) de 2009.

L'appui au PNDP est par ailleurs en adéquation avec les priorités de l'AFD visant l'appui au développement local par le financement d'équipements de proximité dans le domaine des services publics marchands ou non, tout en favorisant la décentralisation et l'émergence des communes.

Une bonne cohérence interne du Programme, qui a gagné en lisibilité en seconde phase, et une bonne articulation entre le financement C2D et ceux des autres contributeurs

Le Programme présente une bonne cohérence d'objectifs (amélioration des conditions de vie en milieu rural et appui à la décentralisation). L'organisation des composantes, qui souffrait d'un déficit de lisibilité en première phase, a été clarifiée en seconde phase. Les activités et moyens mis en œuvre au service du premier objectif (exercice de planification et réalisation au niveau local de micro-projets répondant aux besoins identifiés, soutenus par des activités de renforcement des capacités) sont en cohérence avec celui-ci. La cohérence entre les activités et moyens mis en œuvre et le second objectif, incertaine en première phase du fait d'un double ciblage communautés/communes, a été fermement démontrée en seconde phase avec le recentrage sur la commune comme instance décisionnelle. Néanmoins, le renforcement des capacités administratives et financières des communes a fait l'objet de formations génériques qui se sont révélées peu reliées avec l'exercice pratique de la maîtrise d'ouvrage communale. L'architecture institutionnelle du dispositif a fonctionné sans incident, tandis que les équipes

mises en place au sein du PNDP sont pertinentes en termes de qualifications par rapport à leurs domaines d'intervention respectifs sur ledit Programme. Enfin, l'association de l'appui financier et de l'appui technique est un facteur de cohérence important et constitue l'une des principales forces du Programme, lequel en tire sa réactivité et sa capacité interne d'adaptation et d'évolution sur le plan technique comme sur le plan des modalités de mise en œuvre des financements.

Les deux financements successifs sur C2D présentent une bonne articulation par rapport à ceux consentis par les autres contributeurs (Banque mondiale, KfW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, I-PPTE[1]). Le décalage dans le temps (non intentionnel) entre les financements IDA et C2D a assuré un *continuum* de financement pour le Programme. L'introduction d'un volet spécifique agricole et environnemental dans le second concours C2D représente une valeur ajoutée, en vue d'une part de renforcer le rôle économique des micro-projets dans un programme qui avait été jusque-là essentiellement concentré sur les secteurs sociaux, et d'autre part de réintroduire la préoccupation environnementale abordée au travers du Projet de gestion durable des terres (PGDT) adossé au PNDP et financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Une cohérence externe progressive avec les programmes sectoriels nationaux, mais insuffisante avec le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM)

Les conditions d'une cohérence du PNDP avec les programmes sectoriels nationaux ont été mises en place essentiellement à travers l'implication des Services techniques déconcentrés (STD) de l'Etat camerounais au sein des instances de validation des micro-projets. Par ailleurs, et bien qu'elle ne soit pas encore appliquée systématiquement, l'obligation récente (2012) d'inscription préalable dans les Plans communaux de développement (PCD), produits avec l'appui du PNDP, de tout investissement figurant sur le Budget d'investissement public (BIP) dans les communes va dans le sens d'une cohérence entre les filières nationale et locale d'investissements publics.

La faible synergie du PNDP avec le FEICOM (limitée au financement de contreparties communales pour un nombre réduit de micro-projets PNDP) et la proximité de leur positionnement (en termes de « clientèle », de nature d'investissements financés et de conditions d'accès pour les investissements sociaux) rendent en revanche nécessaire une meilleure articulation entre les deux filières.

Des réalisations intermédiaires effectives, mais une lenteur dans la mise en œuvre du volet agricole prévu dans le second concours C2D

L'examen des trois *outputs* principaux du programme (Plans communaux de développement, micro-projets et formations) montre que le Programme a globalement atteint ses objectifs quantitatifs en termes de documents de planification locale et de micro-projets. Concernant le nombre de micro-projets engagés, on relève la forte croissance entre la phase 1 (689 micro-projets) et la phase 2 (2 372 micro-projets recensés à fin 2013). Le taux d'achèvement des micro-projets s'est par ailleurs notablement amélioré en phase 2 (76 % en juillet 2014 pour la phase 2, contre 50 % de micro-projets achevés et réceptionnés au terme de la phase 1). L'absence de valeurs-cibles concernant les formations (hormis un indicateur global en phase 1), et le manque de tableaux de suivi systématisés, ne permettent pas d'évaluer l'effectivité du Programme dans ce domaine.

[1] Initiative « Pays pauvres très endettés ».

Le ciblage souhaité du financement C2D I de 65 % dans les trois régions septentrionales camerounaises a été respecté.

L'effectivité du volet agricole prévu dans le cadre du C2D II est à ce jour faible. L'étude prévue pour la définition du mode opératoire de ce volet, et pour l'identification des types de projets innovants qui pourraient être financés n'a été finalisée qu'en octobre 2014, soit avec un retard de 2 ans. La lenteur de mise en œuvre de ce volet est due en partie aux procédures de passation des marchés par le ministère des Marchés publics (MINMAP), mais son appropriation demandera aussi un élargissement de la conception que le PNDP a de son rôle : répondre certes à la demande, mais aussi initier et orienter des dynamiques de développement local.

Un suivi insuffisant de l'efficacité des *outputs* du Programme en regard des objectifs affichés. De bons indices d'efficacité dans le renforcement de l'institution communale et dans le développement social, mais des effets limités dans le domaine économique et environnemental

L'efficacité du Programme n'ayant pu être suivie de manière systématique du fait d'un manque de précision, d'exhaustivité et de régularité du reporting des 17 indicateurs mobilisés (dix indicateurs en phase 1 et sept indicateurs en phase 2), celle-ci a donc été évaluée seulement en termes de micro-projets achevés.

Relativement à l'objectif général d'amélioration des conditions de vie des populations cibles, cette évaluation amène à souligner la priorité accentuée donnée au domaine social, qui a mobilisé les trois quarts de la dépense en micro-projets achevés, près d'un quart étant consacré au développement économique et seulement 2 % à l'environnement. Cette structure de la dépense liée aux micro-projets reflète celle de la demande, mais elle est aussi largement induite par la perception que l'équipe du Programme a de sa mission, les services économiques et environnementaux apparaissant secondaires dans l'amélioration des conditions de vie par rapport aux services sociaux. Ce déséquilibre est accentué, d'une part par le fait que nombre de micro-projets économiques n'ont, par conception, qu'un effet limité sur l'économie locale, une partie de ceux-ci restant même inutilisés (bien que réalisés), et d'autre part en raison de l'insuffisant et tardif support au développement des micro-projets agricoles et environnementaux. Une évolution paraît souhaitable pour mieux prendre en compte les dimensions économique et environnementale, et renforcer les effets du Programme à cet égard, en particulier sur le développement local. Cette évolution pourrait se faire au travers de l'ouverture de plusieurs guichets.

Relativement à l'objectif « renforcement de la décentralisation », les valeurs atteintes par les déclencheurs de la phase 1 montrent l'efficacité du Programme sur le renforcement des capacités des communes. L'analyse du nombre de micro-projets réalisés dans chaque commune illustre le savoir-faire acquis par les communes en matière de maîtrise d'ouvrage : 81 % des communes ont réalisé entre 2 et 18 micro-projets, tandis que 13 % des communes en ont réalisé entre 30 et 58. En phase 1, le Programme a financé et suivi en collaboration deux études qui ont débouché sur des textes réglementaires.

Une bonne efficience du point de vue à la fois des coûts de structure du PNDP et des coûts unitaires des micro-projets. Une bonne efficience également du point de vue de la mise en œuvre des fonds C2D

Les modalités de suivi de la mise en œuvre du financement PNDP ne permettent pas d'en évaluer l'efficience facilement et de manière récurrente. La mission a évalué l'efficience sur la base d'une estimation du poids respectif de la dépense

« de service » (directement consacrée à la réalisation d'interventions visant à l'amélioration des conditions de vie des populations et des capacités de leurs édiles), et de la dépense « de structure » (finançant les moyens nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre la dépense « de service »). Les dépenses de structure ont mobilisé globalement le tiers de la dépense totale, ce qui n'est pas inhabituel pour des programmes de type PNDP dont la caractéristique première est une forte fragmentation des *outputs* sur un espace étendu.

Les comparaisons limitées du coût unitaire global moyen de réalisation de micro-projets du PNDP par rapport à celui de micro-projets de même nature du FEICOM fait apparaître la compétitivité de la filière PNDP.

Le remplissage incomplet dans la base PNDP des champs relatifs aux délais consommés pour la mise en œuvre de micro-projets n'a pas permis de réaliser une évaluation systématique sous cet angle.

La mise en œuvre des fonds C2D a été très satisfaisante en termes de délais (performance du système en matière de rapidité de mise en place des fonds à la BEAC – Banque des Etats de l'Afrique centrale). Le coût « temps » mobilisé par le personnel de l'AFD pour le travail d'instruction, de mise à disposition, de suivi et d'évaluation (estimé à 186 hommes/jour), est remarquablement faible rapporté au montant effectivement mobilisé pour le C2D-PNDP, et au-delà au montant engagé, comparativement aux niveaux des ratios couramment observés sur des projets classiques.

Une forte durabilité de l'instrument d'un point de vue institutionnel, mais un suivi insuffisant de la durabilité du service rendu par les micro-projets

Les discussions engagées par le gouvernement camerounais en vue de transformer le PNDP en Agence nationale pérenne attestent de fortes perspectives de durabilité institutionnelle du dispositif. Cette pérennisation nous paraît justifiée, le PNDP étant devenu l'outil principal de la décentralisation et du développement local. Elle suppose toutefois que le Programme accepte (*i*) de dépasser la stricte demande, pour mettre pleinement en œuvre son potentiel d'initiation, de conseil et d'influence, et (*ii*) d'élargir son domaine préférentiel (social) pour développer résolument ses capacités dans les domaines économique et environnemental. L'alternative d'une fusion des activités avec le FEICOM, également étudiée, ne nous paraît pas souhaitable : elle risquerait en effet d'affaiblir la culture « technique/service » développée par le Programme, au détriment de la durabilité de la dynamique de développement communal qu'il soutient depuis plus de 10 ans.

La durabilité des effets du PNDP sur les conditions de vie en milieu rural dépend au premier chef de la viabilité du service rendu par les micro-projets réalisés. Or, les taux d'ouvrages hors service (incluant les projets fonctionnels et inexécutés) après quelques années, de l'ordre de 30 %, sont préoccupants et soulèvent des faiblesses dans le dispositif de suivi et dans la conception des études de faisabilité, qui font l'objet de plusieurs recommandations de la mission.

Un impact indéniable sur le renforcement de la décentralisation, et non évaluable sur les conditions de vie

L'impact du Programme sur le renforcement de la décentralisation est indéniable :
1°) Au plan des réformes, l'impact principal réside dans la promulgation des lois de 2009 sur la fiscalité locale et sur le régime financier des collectivités territoriales, ainsi que dans la validation des tableaux types des emplois communaux.

2°) Depuis 10 ans, le micro-projet PNDP constitue une filière alternative compétitive par rapport aux filières classiques de l'Etat (budgets d'investissements publics sectoriels et FEICOM) pour l'investissement public de fonction locale, attestant de l'effet du Programme sur le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes.
3°) Le Plan communal de développement, instrument de planification et de programmation territoriale locale, a fait l'objet d'une reconnaissance nationale puisqu'il constitue désormais un passage obligé pour la programmation non seulement des collectivités décentralisées, mais aussi de l'ensemble des programmes d'investissements prioritaires (PIP) des administrations sectorielles. Le présent rapport établit des recommandations pour la révision de la structure et du contenu du Plan communal de développement, en vue de renforcer son utilité dans une perspective d'aménagement du territoire.
4°) Il n'est pas possible de documenter directement l'impact des formations sur les capacités des personnes formées, même si cet impact peut être apprécié indirectement à travers des résultats intermédiaires.
5°) L'impact du recrutement d'agents communaux – agents communaux de développement (ACD) et agents communaux financiers (ACF) – ne peut pas non plus être documenté, bien qu'il semble positif.

L'impact des micro-projets PNDP sur les conditions de vie des populations bénéficiaires n'est pas retracé de manière exhaustive et fiable, faute d'un suivi spécifique dédié. Les seules sources d'information dans ce domaine sont les sondages évaluatifs, qui portent sur des échantillons réduits et ne citent que très rarement, sans mentionner les sources, les données d'impact qui peuvent être recueillies auprès d'organismes officiels. Le nombre de projets non inexécutés, qui sera abordé au chapitre « Efficacité » (voir *infra*), est aussi un indicateur (limitatif) de cet impact.

Une réelle valeur ajoutée du PNDP dans le paysage camerounais et de l'intervention de l'AFD

La valeur ajoutée du Programme en tant que filière d'investissement public local et instrument de décentralisation apparaît essentiellement dans la comparaison avec les filières d'investissement du BIP et du FEICOM, ainsi que dans son rôle sans concurrence pour l'appui à la mise en place de la décentralisation et le développement des capacités communales.

La valeur ajoutée de l'intervention de l'AFD au regard de la logique « projet » de l'IDA est d'avoir permis de préserver la continuité du financement, d'introduire des domaines nouveaux (micro-projets agroéconomiques et REDD+[2]), d'interpréter l'origine du financement comme s'avérant nationale (dette remise), et de faciliter ainsi l'appropriation du dispositif PNDP, crédibilisant dès lors l'idée du transfert du Programme vers une agence pérenne.

Une forte visibilité du PNDP, mais une visibilité limitée du C2D

La place du PNDP dans le paysage médiatique national se caractérise par une forte présence dans la presse, essentiellement au travers du micro-projet, son produit phare. Le C2D-PNDP est certes moins visible sur le terrain que dans les ministères camerounais impliqués. Une communication périodique dans les médias nationaux et radios locales sur le soutien du C2D au PNDP permettrait de mettre en valeur auprès du grand public la contribution française à la réduction de la pauvreté, en soulignant son caractère additionnel à la participation à l'I-PPTE.

[2] *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation.*

OBJET ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

Objet et objectifs de l'évaluation

Cette évaluation rétrospective porte sur le Programme national de développement participatif (PNDP) de l'Etat camerounais et les deux concours financiers successifs qui lui ont été alloués dans le cadre du Contrat de désendettement et de développement (C2D) du Cameroun, dont le second concours est en cours de mise en œuvre.

Le PNDP est un instrument de développement local mis en place par le gouvernement camerounais avec l'aide de plusieurs PTF multilatéraux et bilatéraux, dont principalement la Banque mondiale et l'AFD. La finalité du Programme est la réduction de la pauvreté en milieu rural, au travers d'un mécanisme de financement décentralisé, avec une orientation prononcée à son lancement sur la délivrance de services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau potable, routes/désenclavement). Sa vocation, telle que formulée par l'équipe du PNDP est d'« améliorer l'accès aux services sociaux de base à travers la planification participative et le cofinancement avec les communes de micro-projets identifiés et étudiés par les populations bénéficiaires, et d'apporter un appui au processus de décentralisation en cours ». Prévu pour se déployer sur une durée de 12 ans, en trois phases successives de 4 ans chacune, le PNDP a démarré officiellement en décembre 2004. La phase 1 s'est achevée en décembre 2009.

Le premier concours sur les fonds du C2D Cameroun a porté sur une subvention de 20 M€ (convention d'affectation CCM 3005, signée le 27 février 2007, pour une durée maximale de 4 ans), tandis que le second concours a porté sur une subvention de 57,8 M€ (convention d'affectation CCM 1253 01 J, signée le 7 mai 2012, pour une durée de 4 ans également). Du fait de la date de mise en place du premier concours, les financements C2D I et C2D II se trouvent en décalage par rapport au phasage du Programme, de par leur articulation prévue avec le financement de la Banque mondiale. Néanmoins, d'après les budgets initiaux, les financements C2D représentaient 26,5 % de la phase 1 et 49,6 % de la phase 2 du Programme.

L'évaluation se situe à un double niveau :

- à un premier niveau, il s'agit de porter un jugement argumenté sur le PNDP, sur la base de huit critères, incluant les cinq critères définis par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), auxquels s'ajoutent des critères d'effectivité, de valeur ajoutée et de visibilité de l'aide française ;
- à un second niveau, il s'agit d'élargir l'exercice vers une analyse évaluative et prospective de l'instrument C2D en lui-même, relativement au PNDP.

Aspects méthodologiques

Déroulement de l'étude

La mission de terrain au Cameroun s'est déroulée en novembre et décembre 2014. L'équipe d'évaluation a pu rencontrer la majorité des institutions impliquées et recueillir leurs avis respectifs sur le Programme, en s'efforçant d'assurer la triangulation de l'information lorsque cela était possible.

Contraintes

Le travail d'évaluation s'est heurté à plusieurs contraintes, à savoir :

- les délais de rassemblement de la documentation au démarrage de la mission ;
- la durée limitée (courte) de la mission de terrain ;
- l'abondance certes, mais également le caractère partiel et peu homogène des évaluations existantes ;
- la profusion des indicateurs (75 indicateurs en phase 1 et 22 indicateurs en phase 2) ;
- le nettoyage et la consolidation préalables des bases de données sur les micro-projets ;
- l'absence de bases de données sur les autres *outputs* du Programme (PCD – Plans communaux de développement, formations).

Personnes rencontrées et documentation

Avant la mission de terrain, des entretiens ont été effectués avec différents responsables au siège de l'AFD à Paris.

Durant la mission au Cameroun, l'équipe d'évaluation a pu rencontrer à Yaoundé divers responsables et cadres des institutions impliquées dans le Programme, dont : le ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) ; le Secrétariat technique d'appui au C2D (STADE-C2D) ; la Cellule nationale de coordination du PNDP (CNC-PNDP) ; la Cellule régionale de coordination de la région Centre ; le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) ; le Centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM). Des entretiens ont également été conduits auprès de l'Association des communes et villes unies du Cameroun (CVUC) et de personnalités issues de la société civile.

La mission s'est par ailleurs entretenue avec les autres partenaires techniques et financiers du Programme, ou intervenant par ailleurs en appui au développement local et à la décentralisation, à savoir : la Banque mondiale, la GIZ[3] (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), l'Union européenne. Enfin, des visites de terrain ont été organisées dans quatre régions différentes (Centre, Adamaoua, Ouest et Nord-Ouest) auprès de 20 communes bénéficiaires et couvrant 31 micro-projets, soit 1 % environ de l'ensemble des interventions financées. Les cellules de coordination régionales du Programme ont été rencontrées dans les régions correspondantes. La liste des communes et micro-projets visités est présentée dans l'annexe 2.

La liste des documents consultés pour l'évaluation est reprise dans l'annexe 3.

[3] Agence de coopération internationale allemande pour le développement.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Historique

Contexte général

Le Cameroun a connu entre 1985 et 1995 une grave crise économique, qui a conduit à une politique de gestion à très court terme, et notamment à un ralentissement de la fourniture d'infrastructures et de services sociaux par l'Etat camerounais. La détérioration des conditions de vie et le recul de l'accès aux services de base ont été particulièrement marqués en milieu rural. D'après les résultats de l'étude ECAM II réalisée en 2001 auprès des ménages, 64 % des populations rurales vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, tandis que 84 % des populations pauvres se concentraient en milieu rural.

Les principaux obstacles à la croissance en milieu rural ont été identifiés en 2000, lors de la préparation du Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), à savoir : des services de base inefficaces et insuffisants pour la population rurale ; la dégradation du capital de ressources naturelles ; une implication insuffisante des communautés locales dans le processus de développement ; un manque de concertation entre les parties prenantes (services de l'Etat camerounais, communautés rurales, organisations professionnelles, secteur privé, bailleurs de fonds).

En 2002, le gouvernement camerounais a élaboré une Stratégie de développement du secteur rural (SDSR), qui vise l'amélioration des conditions et du niveau de vie des populations rurales. Cinq axes prioritaires ont été retenus dans cette stratégie, parmi lesquels le développement local, destiné à favoriser la participation des populations et acteurs locaux au développement de leurs localités. Le DSRP précise que le PNDP, alors en cours d'élaboration, constitue l'un des cadres opérationnels de mise en œuvre de cet axe stratégique.

Le démarrage du Programme fin 2004 intervient alors que le processus de décentralisation est encore peu abouti, bien que des avancées institutionnelles soient intervenues cette même année avec la promulgation en juillet 2004 des trois premières lois sur la décentralisation (Loi n° 2004/17 d'orientation de la décentralisation, Loi n° 2004/18 et Loi n° 2004/19 fixant les règles applicables aux communes et aux Régions). Au lancement du Programme, les capacités financières et techniques des communes s'avèrent par ailleurs limitées.

Le cadre légal et réglementaire de la décentralisation s'est enrichi au cours de la mise en œuvre du Programme, d'une part avec la Loi n° 2009/11 de juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées et la Loi n° 2009/19 de décembre 2009 portant fiscalité locale, et d'autre part avec 9 décrets d'application en 2010 et 2011 pour le transfert des compétences aux communes. Ce transfert est en cours. Le gouvernement camerounais a annoncé son achèvement en 2015.

Les orientations premières

La Banque mondiale apparaît comme le principal partenaire du gouvernement camerounais dans la formulation du Programme.

L'analyse du document de projet de la Banque mondiale (PAD – *Project Apraisal Document*, février 2004) fait apparaître que le paradigme qui sous-tend l'approche du PNDP est celui du *Community-Driven Development* : la participation des communautés « à la base », en une approche *bottom up*, doit

garantir un ciblage réel des besoins des populations les plus fragiles, l'identification d'investissements prioritaires et l'implication des populations dans la gestion et l'entretien des infrastructures réalisées. Si l'*empowerment*[4] des communautés rurales et le cofinancement de micro-projets d'infrastructures identifiées en leur sein apparaissent ainsi comme visées premières, le Programme n'en inclut pas moins un objectif parallèle de renforcement des communes, afin de faire de celles-ci le pivot du développement local à moyen terme. Le Programme tient ainsi compte du processus de décentralisation qu'il entend accompagner et prévoit un renforcement progressif du rôle des communes à partir de la seconde phase.

Autre fait marquant du document de projet de la Banque mondiale : la nature des infrastructures visées est essentiellement sociocommunautaire. Il s'agit d'améliorer l'accès des populations à la santé, à l'éducation et à l'eau potable, et de permettre le désenclavement des villages par des pistes rurales. A *contrario*, le Manuel d'exécution de la phase 1 du Programme envisage quatre volets de financement pour les micro-projets : un volet « Projets sociaux collectifs », un volet « Equipement ou services publics marchands », un volet « Activités environnementales et de gestion durable des ressources naturelles », un volet « Appui à la mise en place et à la consolidation des établissements de microfinance ».

Le Programme est conçu pour se dérouler sur 12 ans, en trois phases de 4 ans chacune.

Durant la première phase (2004-2009), la commune et la communauté sont considérées comme des acteurs de même niveau. Les activités du Programme se dupliquent entre le niveau communautaire et le niveau communal, tant pour la planification (production de PDL – Plans de développement locaux sur des unités de planification délimitées au sein de la commune, production de PDC – Plans de développement communaux) que pour les micro-projets d'échelle communautaire ou communale. Les fonds sont transférés sur un compte bancaire ouvert pour chaque micro-projet. Il semble que la commune joue le rôle d'une interface pour la mise en œuvre de micro-projets relevant en dernière instance du niveau communautaire. Toutefois, les aide-mémoires soulignent dès 2007/2008 que la superposition de ces deux niveaux ne favorise pas la prise en compte globale des problématiques territoriales.

Evolutions

Outre son extension géographique à l'intégralité du territoire (passage de six à dix régions), le Programme connaît entre sa première phase et sa seconde phase deux évolutions majeures.

La première évolution consiste en un recentrage sur la commune en tant qu'unité de planification et de réalisation. Les appuis financiers du Programme prennent désormais la forme d'une allocation budgétaire annuelle aux communes ; la réponse aux besoins formulés par les communautés est désormais consolidée à l'échelle de la commune, dont le PCD intègre aussi des actions au bénéfice de la population communale dans son ensemble ; les organes *ad hoc* qui avaient été créés pour l'approbation des documents de planification, ainsi que pour l'approbation et la supervision des micro-projets sont supprimés au profit du Conseil municipal élargi aux sectoriels déconcentrés (COMES).

[4] L'*empowerment* désigne la capacité globale des communautés à prendre leurs affaires en main.

Schéma 1. Evolutions des caractéristiques du PNDP entre les phases 1 et 2

	Phase 1	Phase 2
Zone cible	Couverture de 6 régions (222 communes).	Couverture des 10 régions (329 communes).
Approche planification	Documents de planification à l'échelon communautaire (PDL relevant des UPP – Unités de planification participatives) et à l'échelon communal (PDC), élaborés avec le soutien d'organismes d'appui locaux (OAL). Mise en place de Comités de concertation (CC) pour le suivi des Plans.	Document de planification à l'échelon communal uniquement (PCD), après diagnostic au niveau du village intéressé. Appui d'OAL pour l'élaboration des PCD Plans d'investissements annuels. Suivi de la mise en œuvre des Plans internalisé *via* un agent communal de développement (ACD). Mécanisme de contrôle citoyen.
Modalités de de financement	Financement par micro-projet (un compte bancaire ouvert pour micro-projet). Montant-seuil par micro-projet (Manuel d'exécution). Accès au financement sur base d'un plan de couverture, avec logique « *first come, first served* » (premier arrivé, premier servi).	Système d'allocations budgétaires annuelles sur un compte communal dédié en 3 tranches (une tranche pour les actions préliminaires et la planification ; 60% du montant restant pour le financement des micro-projets ; 40 % du montant restant pour le financement des micro-projets).
Mécanisme de validation des documents de planification et micro-projets	Structures *ad hoc* pour l'approbation des Plans de développement et requêtes de financement, avec 2 mécanismes parallèles pour le niveau communautaire et pour le niveau communal : CPAC[5] et CPAP[6]. Elaboration des requêtes de financement au niveau communautaire ou communal.	COMES, associant le Conseil municipal de la commune intéressée et les services déconcentrés de l'Etat camerounais pour la validation des micro-projets.
Maîtrise d'ouvrage des micro-projets	Maîtrise d'ouvrage (MO) communale, avec MO déléguée aux Comités de concertation (CC) pour les projets communautaires, appui de l'OAL.	MO communale.
Gestion et entretien des infrastructures	Mise en place de Comités de gestion (COGES).	Mise en place et suivi de COGES par l'agent communal de développement (ACD).

La seconde grande évolution affichée relève du renforcement de l'orientation économique[7]. L'adoption du document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), qui actualise en 2009 le DSRP, est à l'origine de cette évolution. Le DSCE insiste en effet sur le rôle économique des communes. L'AFD, qui avait suivi lors de l'instruction de son premier concours les orientations premières définies par la Banque mondiale, a joué

[5] Comité paritaire d'approbation et de supervision de niveau communal.

[6] Comité paritaire d'approbation et de supervision de niveau provincial.

[7] Bien que celle-ci ait été présente en phase 1 (cf. manuel d'exécution), elle n'avait donné lieu qu'à 32 micro-projets (4,6 %) pour 1,7 milliard de F CFA (11,1 %) sur l'ensemble de l'activité de cette phase 1 (hormis le PGDT).

un rôle important pour l'opérationnalisation de cette orientation, en introduisant un volet agricole spécifique lors de l'instruction du second concours C2D (voir *infra*).

L'appropriation de cette dimension économique a toutefois été lente : sur l'ensemble de la phase II, les micro-projets visant le développement économique (IDE – infrastructures de développement économique, élevage et agriculture), financés à hauteur de trois quarts sur le C2D II (61 % de l'investissement), ne représentent que 4 % en nombre et 10 % en montant. Il faut remarquer par ailleurs que la phase 1, à travers le Projet de gestion durable des terres (PGDT), a été quasiment aussi active que la phase 2 dans le domaine économique et agricole, et ce avec un nombre de micro-projets supérieur (250) pour un montant global d'investissement légèrement inférieur (1 468 MF CFA).

Logique et architecture

La logique du Programme telle qu'elle peut être reconstituée est présentée dans le schéma 2.

Schéma 2. Logique du Programme national de développement participatif

Domaines d'intervention	Conditions de vie	Décentralisation
Résultats attendus	**Meilleur accès des populations rurales aux services de base.** **Augmentation des revenus des populations rurales.** **Protection/valorisation des ressources naturelles des communes.**	Meilleures capacités administratives et techniques des communes. Accroissement des ressources financières des communes. Cohérence des investissements communaux avec les politiques sectorielles nationales.
Moyens	Planification et programmation participatives pour le développement communal. Etude, réalisation et gestion de petites infrastructures communales de service sociaux, économiques et environnementaux.	Formation des personnels communaux à l'administration communale (gestion budgétaire et comptable, patrimoine). Equipement et formations des communes (ordinateurs, logiciels de gestion, véhicules). Prise en charge d'agents financiers dans les communes. Etudes de réformes institutionnelles. Mobilisation et formation des acteurs/prestataires de services et travaux en appui aux communes. Formation des personnels communaux à la maîtrise d'ouvrage (planification, passation et exécution des marchés, maintenance des ouvrages, mise en place et suivi des COGES). Prise en charge d'agents de développement dans les communes (phase 2). Conventions organisant la collaboration entre les Services techniques déconcentrés (STD) et les Collectivités locales décentralisées (CTD) Formation des STD et autres acteurs (suivi et contrôle d'exécution des marchés).

La première phase du Programme est composée de quatre composantes :

I. L'appui financier au développement des communautés rurales, qui mettent en œuvre un fonds destiné à cofinancer des micro-projets identifiés dans les communes et communautés à la suite d'un diagnostic participatif.

II. L'appui aux communes dans le processus progressif de décentralisation dont l'objectif est de renforcer les capacités techniques et opérationnelles des communes, afin de leur permettre de s'ancrer de façon efficace dans la décentralisation.

III. Le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du Programme, en particulier à travers des actions de formation et de sensibilisation.

IV. La coordination, la gestion, le suivi-évaluation et la communication.

Pour la seconde phase du Programme, le nombre de composantes est ramené à trois :

I. L'appui au développement local (ADL), qui consiste en la mise à disposition des communes d'un fonds sous forme d'une allocation budgétaire prévue pour, entre autres : préparer les Plans communaux de développement (PCD) ; cofinancer des micro-projets identifiés par le biais d'un diagnostic participatif ; prendre en charge de manière dégressive deux agents communaux.

II. L'appui aux communes dans le cadre de la décentralisation (ACCD), qui vise la poursuite du renforcement des capacités techniques et opérationnelles des communes et acteurs locaux au travers de formations et d'équipements, ainsi que la poursuite du renforcement du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation.

III. La coordination, la gestion, le suivi-évaluation et la communication.

Implication de l'AFD

Le principe d'une affectation de fonds au PNDP (alors en phase de formulation) sur le premier C2D du Cameroun a été discuté avec le gouvernement camerounais dès juin 2003, lors de la seconde mission de préparation du C2D Cameroun. Une note de l'AFD datée de juin 2003, établissant un « *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement* », mentionne ainsi « *trois programmes régionaux qui devront s'exécuter dans le cadre du PNDP et de la SDSR* » au titre du secteur de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources naturelles / développement rural. Une mission de pré-évaluation a ensuite été réalisée en juin 2004. Le plan de financement de la phase 1 du PNDP, tel qu'il figure dans le document de projet (PAD) de la Banque mondiale daté de février 2004, inclut ainsi un financement C2D à hauteur de 20 M€.

Du fait du retard de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (I-PPTE), qui conditionnait le démarrage du C2D, l'instruction du premier concours n'a été réalisée qu'en avril 2006, soit un an et demi après le démarrage du Programme. L'aide-mémoire de la mission d'évaluation ne révèle pas d'infléchissement particulier apporté au Programme, hormis la mise en place d'un ciblage géographique (65 % des micro-projets en nombre ciblés sur les régions Adamaoua, Nord et Extrême Nord, particulièrement défavorisées) à des fins de rééquilibrage.

Le rôle de l'AFD dans le Programme s'est progressivement affirmé, et nettement renforcé à l'occasion de l'instruction du second concours, réalisée en juin 2011. Ce second concours voit une augmentation significative du financement C2D, qui

passe de 20 M€ à 57,8 M€. L'AFD devient ainsi le premier contributeur du PNDP. Ce concours est aussi l'occasion d'un ciblage thématique : sur cette enveloppe de 57,8 M€, 38 % sont réservés à un volet agricole et environnemental, en vue de renforcer le rôle économique des micro-projets dans un programme qui avait été, jusque-là, essentiellement concentré sur les secteurs sociaux, et de réintroduire la préoccupation environnementale qui avait été abordée au travers du PGDT adossé au PNDP, et financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Financement

Le Programme a bénéficié de plusieurs sources de financement : Banque mondiale (prêt sur le Programme évolutif IDA), fonds PPTE, C2D, KfW, Etat camerounais. En outre, dans le cadre des micro-projets, une contribution des bénéficiaires a été mobilisée. Le tableau 1 reprend les principales dates de mise en place des concours de la Banque mondiale, de l'AFD et de la KfW :

Tableau 1. Programme national de développement participatif – Dates clés

Février 2004	Version finale du document de projet (PAD) de la Banque mondiale
Juin 2004	Mission de pré-évaluation du PNDP par l'AFD
Juillet 2004	Négociation et signature du crédit IDA (20 MUSD)
4 octobre 2004	Entrée en vigueur de l'Accord de crédit IDA n° 3876-CM (pour la phase 1)
Octobre 2004	Démarrage officiel du PNDP (phase 1 – 5 Régions couvertes)
2006	Mise en place du financement KfW (7 M€) – Extension du programme dans l'Extrême-Nord
Avril 2006	Atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE
Avril 2006	Mission d'évaluation AFD (instruction) – ciblage prioritaire recommandé sur 3 des 6 régions
4 juillet 2006	Signature de l'Accord cadre C2D / Cameroun (537 M€)
27 février 2007	Signature de la Convention d'affectation C2D I / PNDP CCM 3005 (20 M€)
Décembre 2009	Achèvement de la phase 1 PNDP/IDA
29 janvier 2010	Entrée en vigueur de l'Accord de crédit IDA n° 4593-CM pour la phase 2 (40 MUSD)
3 mai 2010	Lancement officiel de la phase 2 du PNDP (extension aux 10 régions du pays)
14-23 juin 2011	Mission de pré-évaluation AFD (instruction)
11 juillet 2011	Signature de l'Accord cadre C2D II Cameroun (326 M€)
29 septembre 2011	Accord AFD pour l'octroi du financement C2D II / PNDP
7 mai 2012	Signature de la Convention d'affectation C2D II / PNDP CCM 1253 01 J (57,8 M€)
Novembre 2013	Achèvement de la phase 2 PNDP/IDA
Octobre 2014	Mission de préparation en vue d'un 3ème Accord de crédit IDA
Janvier 2015	Mission de pré-évaluation prévue pour le 3ème Accord de crédit IDA

Les tableaux 2 et 3 indiquent, pour chacune des deux phases, les montants mobilisés par source de financement et les dépenses exécutées par composante.

Tableau 2. Programme national de développement participatif / phase 1 – Ressources/Emplois

Situation financière au 31 mars 2010 (montants exprimés en MF CFA) – Source : PNDP

	Libellés	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cumul Réalisations	Cumul Prévisions	% Réal.
Ressources	IDA II	1 545,7	1 110,1	1 829,2	2 226,8	911,6	2 279,7	295,5	10 198,6	9 780,0	104%
	Etat C2D				2 000,0	4 622,9	4 631,4	-2 935,6	8 318,7	13 119,1	63%
	Etat I-PPTE	2 000,0	500,0	920,0	890,7		535,5	-222,2	4 624,0	16 300,1	28%
	Etat hors C2D et I-PPTE	195,1	229,6	249,7	807,6	511,2	433,1	429,9	2 856,2	5 301,1	54%
	KfW				655,9	111,8	680,9	58,2	1 506,8	4 591,7	33%
	Bénéficiaires	-	17,9	76,1	180,2	519,4	268,4	260,3	1 322,3	600,0	220%
	Total	3 740,8	1 857,6	3 075,0	6 761,2	6 676,9	8 829,0	-2 113,9	28 826,6	49 692,0	58%
Emplois	Composante A : Appui financier au développement des communautés rurales	70,0	2 538,8	1 240,0	1 842,4	4 067,9	3 868,8	673,1	14 301,0	31 842,0	45%
	Composante B : Appui aux communes dans le processus progressif de décentralisation	22,4	2,2	6,8	98,2	456,4	365,5	31,0	982,5	3 336,0	29%
	Composante C : Renforcement des capacités des acteurs	25,7	210,8	698,1	747,5	907,6	917,9	163,5	3 671,1	6 132,0	60%
	Composante D : Coordination, gestion, suivi-évaluation et communication	580,2	1 006,7	925,9	1 743,0	2 002,0	2 178,7	297,8	8 734,3	8 382,0	104%
	Total	698,3	3 758,5	2 870,8	4 431,1	7 433,9	7 330,9	1 165,4	27 688,9	49 692,0	56%

Tableau 3. Programme national de développement participatif / phase 2 – Ressources/Emplois

Situation financière au 30 novembre 2014 (montants exprimés en MF CFA) – Source : PNDP

	Libellés	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul Réalisations	Cumul Prévisions	% Réal.
Ressources	Etat C2D I	4 711,0	-	89,4	-	-	4 800,4	4 800,4	100%
	Etat C2D II	-		3 528,5	25 262,5	-0,3	28 790,7	37 894,6	76%
	Etat hors C2D/Etat-BIP et BFP	2 514,6	3 433,9	1 502,4	999,5	366,3	8 816,7	5 805,2	152%
	IDA	4 719,9	3 784,9	7 622,6	4 133,1	-20,9	20 239,6	19 560,6	103%
	KfW	708,9	1 996,2	344,2	226,1	-190,4	3 085,0	3 084,9	100%
	Bénéficiaires	137,0	335,2	994,9	919,6	248,0	2 634,7	4 998,4	53%
	Total	12 791,4	9 550,2	14 082,0	31 540,8	402,7	68 367,1	76 144,1	90%
Emplois	Composante A : Allocations aux communes	3 973,4	6 973,6	4 422,9	12 730,2	2 745,3	30 845,4	46 219,3	67%
	Composante B : Appui à la décentralisation	447,8	1 068,7	1 042,2	1 253,6	930,7	4 743,0	13 821,3	34%
	Composante C : Coordination, gestion, communication et suivi-évaluation	4 103,6	3 970,6	3 644,4	4 047,9	1 725,6	17 492,1	10 953,5	160%
	Total	8 524,8	12 012,9	9 109,5	18 031,7	5 401,6	53 080,5	70 994,1	75%

EVALUATIONS PAR CRITERES

L'évaluation se fonde sur l'analyse de dix critères de jugement et s'appuie sur les indicateurs répartis de la façon suivante. Il est à noter que le grand nombre d'indicateurs, le déséquilibre de leur répartition entre les objectifs, la complexité ou l'imprécision de nombreuses formulations, l'absence fréquente de sources de vérification[8] ainsi que les coûts de renseignement de nombre d'entre eux, ne facilitent pas l'activité de suivi des cellules régionales de coordination (CRC) et de la cellule nationale de coordination (CNC), et ne permettent pas l'instauration d'un suivi récurrent, complet, fiable et lisible de l'activité du Programme et de ses résultats relativement à ses objectifs. De l'avis de la mission, une réflexion préalable approfondie et participative sur le cadre logique permettrait d'améliorer l'opérationnalité des indicateurs. Il est suggéré que ces questions soient abordées lors de l'instruction du C2D III le cas échéant.

Tableau 4. Répartition des indicateurs du Programme

		Outputs	*Outcomes*	Impacts	**Total**
Amélioration des conditions de vie	Phase 1	8	10	4	22
	Phase 2	5	6	0	11
Renforcement de la décentralisation	Phase 1	23	9	21	53
	Phase 2	6	3	2	11
Ensemble PNDP	**Conditions de vie**	13	16	4	**33**
	Décentralisation	29	12	23	**64**
	Total	42	28	27	**97**

Sources : rapports d'achèvement (RA) Banque mondiale, manuels d'exécution du Programme (PNDP), Notes aux instances de décision de l'AFD.

Les recommandations émises au fil de l'évaluation font l'objet d'une présentation consolidée à la fin du présent rapport.

Pertinence

Adéquation du dispositif PNDP avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

Le PNDP s'inscrit dans la politique de lutte contre la pauvreté en s'attachant prioritairement au milieu rural où la pauvreté est dominante, et où l'accès aux services socioéconomiques de base s'est fortement dégradé suite à la crise économique des années 1985-1995.

Le Programme est en adéquation avec la Stratégie de développement du secteur rural (SDSR) de 2002 et le DSRP de 2003 tant en termes d'objet (amélioration de l'accès aux services sociaux et socioéconomiques de base en milieu rural), que d'approche (favoriser les dynamiques issues de la base et responsabiliser les populations et acteurs locaux dans le développement de leurs localités – implication dans l'identification, la planification, la mise en œuvre et la gestion d'infrastructures de proximité). Par ailleurs, le DSRP mentionne explicitement le PNDP comme l'un des principaux cadres d'opérationnalisation du second axe de développement

[8] Exemple : « L'augmentation de recettes communales », qui ne précise pas de source vérifiable et ne permet pas de distinguer le rôle du Programme d'autres causes (exemples : redevance forestière, centimes additionnels communaux, etc.) dans l'accroissement des recettes.

local retenu par la SDSR en tant que principal outil d'amélioration des conditions de vie en milieu rural[9].

Le DSCE de 2009 confirme l'approche de développement local, tout en l'articulant de manière plus nette à la politique de décentralisation. Par ailleurs, tout en réaffirmant les besoins sociaux, il priorise les objectifs de développement économique visés au travers de la décentralisation et du développement local.

La première phase du Programme a été conçue dans une logique communautaire, tout en prenant en compte le fait communal. *De facto*, cette logique a conduit à une focalisation à 80 % sur la réponse à des besoins immédiats, avec des investissements à caractère social, orientés vers les plus démunis. Le recentrage sur la commune effectué en phase 2 était pertinent au regard du DSCE dans la mesure où la logique communautaire ne permet pas, à la différence de l'approche communale, de mettre en œuvre une politique de territoire.

Inscription du dispositif PNDP dans le processus de décentralisation

Malgré l'absence d'une stratégie formalisée dans le domaine de la décentralisation[10], le processus de décentralisation peut être considéré comme un véritable contexte institutionnel, compte tenu du caractère continu de l'action de l'Etat camerounais dans ce domaine, qui connaît une nouvelle dynamique à partir de 2004, avec l'adoption en juillet 2004 des trois premières lois sur la décentralisation (voir *supra*).

Le PNDP s'inscrit dans ce processus à deux titres. D'une part, il contribue au développement du cadre légal et à l'organisation de la décentralisation, en inscrivant dès sa première phase la publication de textes légaux au titre de résultats attendus. Le Plan d'actions prioritaires 2005-2006, élaboré par le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MINATD), associe ainsi le PNDP à plusieurs actions concernant (*i*) la réforme et le renforcement de la fiscalité locale, (*ii*) l'organisation et les ressources humaines des collectivités territoriales décentralisées, et (*iii*) l'informatisation de la gestion financière des collectivités territoriales décentralisées. D'autre part, de manière pratique, la mise en place d'un mécanisme pour le financement d'investissements à l'échelon local met les communes en situation d'exercer leur maîtrise d'ouvrage, anticipant les transferts de compétence à venir.

Toutefois, la logique de l'appui à la décentralisation a connu une importante évolution entre les deux phases du Programme. Durant la première phase, de logique communautaire, la commune avait été choisie d'abord en tant qu'instrument d'acheminement de fonds pour la lutte contre la pauvreté au profit des communautés rurales. Durant la seconde phase, le dispositif est recentré sur la commune : l'intermédiation jouée par les unités de planification participative (UPP) entre le village et la commune est supprimée, faisant de cette dernière le porteur direct du dialogue avec les villages. Ce recentrage est en cohérence avec les avancées enregistrées par le processus de décentralisation (progression du cadre légal) et les orientations données par le DSCE (rôle économique des CTD – collectivités locales décentralisées, transferts de compétences, systématisation de la planification locale des CTD en tant qu'outil de développement de la gouvernance locale, renforcements de capacités correspondants).

[9] *« L'un des objectifs de politique du développement du secteur est l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, qui vise d'une part à créer un cadre de vie permettant aux populations les plus démunies de s'insérer dans les circuits économiques, et d'autre part de satisfaire leurs besoins primaires en levant les contraintes dans les domaines du financement rural et du développement socioéconomique. Face (i) à la volonté affichée de l'Etat de décentraliser et responsabiliser les communautés rurales et les communes dans l'identification, la planification, la mise en œuvre des infrastructures de manière participative et d'en assurer la gestion durable, et (ii) à un environnement rural marqué par la rareté des ressources financières, le développement communautaire apparaît comme l'outil principal de mise en œuvre de cette option. Il vise d'abord à développer et renforcer les capacités d'organisation et de gestion des acteurs majeurs de développement local, puis à les responsabiliser dans la mise en place des infrastructures répondant aux priorités des populations bénéficiaires et porteuses de valeur ajoutée ainsi que du bien-être social. »* (extrait de la Stratégie de développement du secteur rural).

[10] Une stratégie nationale a été annoncée pour 2015.

Le PNDP est-il en ligne avec la politique de coopération française ?

Le PNDP offre une bonne adéquation avec les axes développés dans la Note de stratégie de l'AFD en matière de décentralisation et de développement local dans les zones rurales en Afrique, élaborée en 2004 : Les priorités sont données : (1) au financement d'équipements de proximité dans le domaine des services publics marchands ou non (eau, éducation, santé, marchés) et de la gestion des ressources naturelles, (2) à l'inscription des projets de développement local dans les processus de décentralisation et appui à l'émergence des communes, l'accent étant mis sur le renforcement des capacités des élus et le renforcement des ressources locales, (3) à l'articulation avec les autres aides et participation à des cofinancements, notamment avec les bailleurs de fonds multilatéraux.

Concernant l'adéquation du PNDP avec la stratégie d'interventions de l'AFD au Cameroun, il est à noter que les concours de l'AFD au PNDP ont été rattachés successivement au domaine d'affectation « Infrastructures et développement urbain » du C2D I, puis au domaine d'affectation « Agriculture et développement rural » du C2D II. Le premier rattachement est justifié *a posteriori* dans deux CIP[11] Cameroun (2008-2010 et 2009-2011)[12], que la mission a pu consulter, au travers d'une thématique « Aménagement du territoire, équipement rural et décentralisation ». Le second rattachement apparaît, quant à lui, cohérent avec l'adjonction d'un volet agricole spécifique dans le second concours au PNDP.

Tableau 5. Stratégie géographique de l'AFD : domaines-cibles

		DCP 2006-2010	C2D I (22/06/2006)	CIP 2008-2010 / 2009-2011	C2D II (22/07/2011)
Infrastructures et développement urbain		X	X	X	X
Education de base		X	X	X	
Santé et lutte contre le sida		X	X	X	
Agriculture	et sécurité alimentaire	X	X	X	
	et développement rural				X
Environnement et biodiversité		X (hors concentration)	X	X	
Formation professionnelle					X

Positionnement du 1er concours au PNDP — Positionnement du 2nd concours au PNDP

Le recours à l'instrument C2D était-il justifié ?

Les caractéristiques de l'instrument C2D offrent une bonne compatibilité avec le dispositif PNDP. En termes d'objet financé, la Note aux instances de décision de l'AFD de juin 2006 sur la rénovation des modalités de mise en œuvre du C2D ouvre une grande latitude d'affectation, indiquant que les C2D doivent s'aligner sur les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'affectation au PNDP répond à ces deux conditions. Par ailleurs, le PNDP a initialement été conçu pour une durée de 12 ans. Bien que décidé par affectations successives, l'horizon de financement du C2D était en adéquation avec la mise en œuvre d'un programme de long terme.

[11] Cadre d'intervention pays, document élaboré par l'AFD qui vise à définir sa stratégie d'interventions (secteurs de concentration) dans un pays ou une géographie donné(e) et pour une période à venir.

[12] Nous n'avons pas pu établir avec certitude s'ils avaient tous les deux été endossés. L'AFD précise qu'on peut considérer, dans une certaine mesure, les C2D comme ayant constitué les principaux documents d'orientation stratégique d'interventions sur la période considérée.

La principale contrainte de l'instrument C2D est la nécessité d'ajustement entre les décaissements réguliers (effectués au rythme des échéances de remboursement de la dette annulée), et le rythme des projets refinancés par dons. A défaut, l'instrument génère une accumulation de trésorerie pour le pays partenaire. Dans le cas du PNDP, (*i*) le degré de maturité du Programme, initié deux ans avant les premiers décaissements C2D, (*ii*) l'approche programme retenue (souplesse et rapidité de mobilisation des fonds, avec ANO – avis de non-objection de l'AFD seulement sur la programmation annuelle / PTBA – Programme de travail et budget annuel, et sur les marchés d'un montant supérieur à 200 000 USD), et (*iii*) l'objet même de l'activité (financement en continu d'activités de micro-projets à maturité rapide et de renforcement des capacités locales) ont permis d'éviter cet écueil.

Inversement, le cadre contraignant de recyclage en continu des échéances de dettes, constitue pour le Programme une sécurisation de ressources : le C2D permet une meilleure mobilisation que les contreparties classiques, ce qui confère au Programme une relative autonomie face aux difficultés de mobilisation de la contrepartie étatique au financement IDA.

Cohérence interne

Cohérence entre les objectifs, les approches, l'organisation et les activités du Programme

Objectifs et résultats. La pluralité des cadres logiques et cadres de résultats du Programme a imposé une reconstitution de la logique d'intervention[13] (cf. *supra* chapitre « Description du Programme » – partie « Logique et architecture » – schéma sur la logique d'interventions dudit Programme). Deux familles d'objectifs peuvent être identifiées : (*i*) l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, et (*ii*) l'appui à la décentralisation. Le second objectif, d'ordre institutionnel, est positionné comme un objectif de même niveau que le premier, d'ordre social et économique. Ce choix pourrait être discuté, si l'on considère que la finalité de la décentralisation (comme le PAD I semble l'indiquer) est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations. La disposition sectorielle des deux objectifs placés en parallèle a cependant l'avantage de clarifier la structure du Programme.

Organisation des composantes. La délimitation des composantes, qui a évolué entre la première et la seconde phase du Programme, ne facilite pas la lisibilité des fonctions du Programme. Cette remarque est surtout valable pour la phase 1 avec : (*i*) une composante 1 centrée sur la mise en place du mécanisme de transfert financier pour la mise en œuvre de micro-projets, (*ii*) une composante 2 qui regroupe action(s) institutionnelle(s) (cadre légal et réglementaire), sensibilisation à la décentralisation et savoir-faire/moyens de gestion des communes, et (*iii*) une composante 3 centrée sur le renforcement des capacités des acteurs locaux (dont les communes : objectif de la composante 2) pour la mise en œuvre de la planification et des micro-projets.

Ce découpage du Programme en phase 1 traduisait à notre avis: (*i*) une relative indécision sur l'acteur principal du développement local (communes ou communautés, placées au même niveau), (*ii*) la difficulté à préciser l'articulation entre le renforcement des capacités administratives des communes et celui de leurs capacités pratiques de maîtrise d'ouvrage. Il faut cependant souligner que ce manque de cohérence formelle n'a pas compromis la production de Plans de développement communaux (PDC), de Plans de développement locaux (PDL) et de micro-projets (cf. *infra* chapitre « Effectivité »), ni surtout empêché que le PNDP, bien que non rattaché au MINATD acteur de la réforme, joue, par le biais des études de 2006, un rôle important dans l'appui à l'évolution du cadre institutionnel.

[13] En phase 1 en particulier, deux cadres logiques coexistent : cadre logique du PAD (document de projet de la Banque mondiale) et cadre logique du Manuel d'exécution, dont les formulations varient notablement.

L'architecture de la phase 2 du Programme, qui a ramené à deux les composantes « Services »[14], a clarifié le dispositif avec : (*i*) une composante 1 associant désormais le financement et l'accompagnement technique à la mise en œuvre de celle-ci (planification, montage et suivi des micro-projets), et (*ii*) une composante 2 plus étroitement centrée sur le renforcement des capacités de gestion administrative et financière des communes[15].

Activités et moyens *versus* objectif « Conditions de vie ». Les activités et moyens mis en œuvre au service de l'objectif « Conditions de vie » sont en cohérence avec celui-ci : exercice de planification et réalisation au niveau local de micro-projets répondant aux besoins identifiés. Ils sont en outre soutenus par des activités de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes, mais aussi des autres acteurs impliqués dans la planification, la réalisation ou la gestion des micro-projets, incluant des formations spécifiques en direction des Services déconcentrés de l'Etat (SDE), des COMES – comités municipaux élargis aux sectoriels (notamment pour le suivi et le contrôle techniques), des Commissions communales, départementales et régionales de passation des marchés, des prestataires de services et enfin des comités de gestion (COGES). Il ne semble cependant pas qu'une base de données permettant l'analyse de ces activités de formation soit disponible (hormis celles financées sur la composante 1 en phase 2).

Activités et moyens *versus* objectif « Décentralisation ». La cohérence entre les activités et moyens mis en œuvre et l'objectif « Renforcement de la décentralisation », incertaine en phase 1 avec le double ciblage communautés-communes, a été fermement établie en phase 2 avec le recentrage sur la commune comme instance décisionnelle. La commune a bien été la cible dominante des actions de renforcement de capacités administratives. Au plan technique, cette cohérence a été partiellement atteinte : si les CPAC et les CPAP, institutions-projets décisionnelles provisoires en phase 1, ont été remplacés par le COMES, les organismes d'appui locaux (OAL) continuent de jouer, avec des qualifications variables, un rôle important dans la planification. En ce qui concerne la réalisation d'infrastructures et la planification, l'ensemble des acteurs sont considérés au même niveau. La mise en place d'agents communaux de développement (ACD) représente toutefois une avancée importante au plan de la cohérence interne entre moyens et objectifs.

Par ailleurs, le renforcement des capacités administratives et financières des communes a fait l'objet de nombreuses formations génériques mais peu reliées, semble-t-il, avec l'exercice pratique de la maîtrise d'ouvrage communale (à l'exception toutefois des formations consacrées à la passation des marchés). Les capacités de suivi et de contrôle d'exécution, en particulier, n'ont été ciblées qu'en phase 2, après la mise en place des agents communaux de développement.

Montage institutionnel. Les dix années de fonctionnement du PNDP sans incident notable confirment la cohérence (et la synergie) de son positionnement par rapport aux différents organes nationaux de son pilotage et de sa mise en œuvre : comité national d'orientation et de pilotage (CNOP) pour le pilotage, l'orientation et la définition de la feuille de route ; cellule nationale de coordination (CNC) pour la coordination, la gestion, l'appui, la supervision et la communication ; cellule régionale de coordination (CRC) pour l'exécution.

Qualifications. Les équipes mises en place au sein du programme (CNC et CRC) sont cohérentes sur le plan des qualifications (passation des marchés, comptabilité, suivi-évaluation) avec leurs domaines d'intervention, et se sont étoffées progressivement (spécialiste infrastructures et socioenvironnemental). On notera toutefois les absences de spécialiste social et d'économiste planificateur, dont la contribution serait pourtant justifiée au regard de l'objectif « Développement local », à savoir social et économique, du PNDP.

[14] Par opposition à la troisième composante qui concerne la structure, c'est-à-dire les dépenses nécessaires à la mise en œuvre des dépenses des deux premières composantes (cf. *infra* chapitre « Impacts »).
[15] Il y eut toutefois une exception à cette organisation : 20 % des sessions de formation destinées à l'Administration communale, identifiées par les communes, ont été financées au travers de leur allocation dans le cadre de la composante 1.

Approches. Un facteur de cohérence important et caractéristique du PNDP est l'association de l'appui financier et de l'appui technique. Ce couplage (dont la mission a pu constater, lors du montage de fonds similaires dans d'autres pays, qu'il pouvait faire débat) constitue, de l'avis de la mission, l'une des principales forces du Programme, qui en tire sa réactivité et sa capacité interne d'adaptation et d'évolution au plan technique comme pour les modalités de mise en œuvre des financements. En revanche, l'avis initialement positif de la mission sur la cohérence de la démarche associant les activités de planification globale et la programmation des micro-projets a été revu à l'examen du contenu des PCD (cf. *infra* chapitre « Impacts »). L'approche consistant à associer l'identification de besoins sociaux à court terme et une planification territoriale établie sur le long terme est, de l'avis de la mission, dommageable pour la cohérence des PCD. L'écart déraisonnable qu'elle génère entre les programmes PCD et les Programmes d'investissement annuels (PIA) ou même les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), ne favorise pas, de l'avis de la mission, la crédibilité et l'appropriation du document.

Ce *hiatus* – logique d'urgence, d'ordre humanitaire, *versus* logique de planification – soulève la question de la méthodologie d'élaboration des plans communaux de développement (PCD). L'horizon à l'échelle d'une génération devrait être pensé, selon nous, suivant une approche et des outils/méthodes différents de ceux qui servent à élaborer le programme social à court terme de la commune. La démarche réactive de recensement et de priorisation des besoins/demandes devrait être mieux distinguée de la démarche créative faisant appel à la fois à la politique et à l'expertise dans une approche holistique pour la formulation d'un projet de territoire. Cet avis concerne aussi les modalités de participation des populations, autant nécessaires pour la planification que pour la programmation, mais qui devraient être ciblées et conduites différemment pour les deux catégories d'activités.

Articulation entre le financement C2D et ceux des autres contributeurs

Les deux financements C2D successifs présentent une bonne articulation avec les autres financements alloués au Programme. D'une part, on ne constate pas de redondances ni de manques dans les affectations géographiques ou sectorielles. D'autre part, en seconde phase, le C2D a permis d'élargir les domaines d'intervention du Programme.

Le financement C2D I a ciblé de manière privilégiée (65 %) les trois régions septentrionales du pays (Extrême-Nord, Nord, Adamaoua). Ce ciblage, décidé lors de la mission d'instruction de 2006, répond à un souci de rééquilibrage géographique. De fait, lors de la revue à mi-parcours de la même année, la situation des réalisations de micro-projets dans ces régions se présentait ainsi : 14 micro-projets pour la région Adamaoua ; 38 micro-projets pour la région Nord ; aucun micro-projet pour l'Extrême-Nord (à rapprocher avec la situation des réalisations de micro-projets dans les trois autres régions cibles, à savoir : 55 micro-projets à la fois pour la région Centre et pour la région Ouest ; 43 micro-projets pour la région Sud). Les trois régions concernées (Extrême-Nord, Nord, Adamaoua) restent par ailleurs les plus défavorisées du pays.

Par rapport au financement de la Banque mondiale. Bien que cela n'ait pas été intentionnel au départ, le décalage entre les financements C2D et IDA (Banque mondiale) a assuré un *continuum* de financement du Programme. Ainsi, le C2D II assure-t-il depuis fin 2013 un relais à la suite du financement IDA, dont la troisième tranche est en cours d'instruction. Inversement, une avance de 700 MF CFA a été assurée par le financement IDA en 2006, dans l'attente du financement C2D I. Par ailleurs, l'AFD a eu un rôle d'innovation, en introduisant dans le financement C2D II, un volet agricole spécifique qui vise à enrichir le Programme par l'intégration d'une dimension « Développement économique local », jusque-là peu marquée. La lecture des documents préparatoires du troisième financement IDA indique une reconnaissance de cette orientation : la Banque mondiale, nettement focalisée jusqu'ici sur

les infrastructures sociales, a récemment fait évoluer son focus vers justement le développement économique.

Par rapport au financement de la KfW. Une bonne articulation s'est établie entre ces deux financements. L'ajout de la zone de l'Extrême-Nord, en 2006, s'est fait sous l'impulsion de la KfW, qui y a concentré son financement. Par son ciblage géographique propre, le financement C2D de la phase 1 a renforcé cette initiative, alors qu'il s'agit de la région présentant les plus grandes difficultés. On notera que l'intention première de la KfW était à l'époque d'appuyer le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM), option abandonnée dans le contexte de crise de gouvernance qu'a connu l'institution au milieu des années 2000. La KfW n'a pas renouvelé son appui au PNDP et appuie aujourd'hui le FEICOM.

Par rapport au financement de l'initiative PPTE. Dès le départ, le financement C2D s'est inséré dans le paysage de l'aide internationale, en s'alignant sur le retard dans l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE (2006). La mobilisation des fonds PPTE n'a pu être effectuée sur la première phase qu'à hauteur de 28 % (4,6 Mds F CFA, contre 16,3 Mds F CFA prévus initialement). Bien que l'AFD ait alerté le gouvernement camerounais lors de l'instruction sur le fait que les fonds C2D ne devaient pas se substituer aux fonds PPTE multilatéraux, dont la mobilisation enregistrait déjà des retards en 2006, il s'avère que l'effort bilatéral d'annulation de dette a été mobilisé plus efficacement que l'effort multilatéral.

Par rapport au PGDT/FEM. Le C2D n'a pas eu d'interaction spécifique avec le Projet de gestion durable des terres (PGDT), programme de 6 MUSD adossé au PNDP à compter de 2006 et financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Une cohérence se dessine cependant *a posteriori* : au travers de l'introduction du volet REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*), le C2D prend le relais sur la dimension environnementale amorcée par le FEM.

Dans la perspective d'un financement C2D III, il faudrait maintenir et renforcer ce domaine d'intervention (volet REDD+). Ce volet REDD+ ainsi introduit par le C2D prolonge le PGDT qui, suivi de l'introduction des dimensions économique et environnementale de l'AFD, fait partie des valeurs ajoutées du PNDP par rapport à d'autres filières : il inscrit le PNDP dans une logique générale d'offre et d'incitation. Nous recommandons (*i*) de maintenir la capacité d'accueil de tels financements orientés, et (*ii*) de doter le PNDP des compétences, de budgets et de moyens spécifiques de manière à renforcer, à côté du volet social, les volets économique et environnemental.

Par rapport à l'Union européenne (UE). L'UE n'a pas contribué au PNDP. Un financement pourrait être étudié dans le cadre du 11ème FED[16] 2014-2020. L'intervention semble devoir être conditionnée par une articulation claire entre le FEICOM et le PNDP. Un ciblage vers les régions septentrionales pourrait aussi être envisagé par l'UE, qui s'inscrirait dans l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Cohérence externe

Articulations entre la filière d'équipement local PNDP et les autres initiatives engagées par l'Etat ou ses bailleurs

Les articulations entre le PNDP et d'autres filières d'importance comparable pour l'investissement public local concernent essentiellement le FEICOM et le Budget d'investissement public (BIP). Les articulations avec le Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL) mis en place avec la GIZ ont été également analysées.

Le PNDP a acquis une image de « locomotive » de l'investissement public local. Son volume d'activités depuis 2005

[16] Fonds européen de développement.

(près de 3 700 opérations pour un flux annuel moyen de l'ordre de 3,4 Mds F CFA) est pourtant très largement inférieur aux investissements du BIP dans les mêmes secteurs[17] et même à ceux du FEICOM (qui mobilise un financement deux fois supérieur à celui du PNDP, mais réalise près de quatre fois moins d'opérations).

Articulation avec le FEICOM. Le PNDP et le FEICOM constituent deux filières de financement dont le positionnement s'avère proche. En effet, leurs « clientèles » communales sont identiques, et ils financent des investissements de même nature, ainsi que le révèle l'analyse de la base de données de projets financés par le FEICOM. Les conditions d'accès au financement sont en outre très voisines pour les infrastructures sociales (écoles et centres de santé). A cet égard, on notera que l'image communément véhiculée du FEICOM « hôtels de ville + prêts », qui suggère des champs d'action distincts pour les deux institutions, ne correspond que très partiellement à la réalité : à côté de 209 hôtels de ville, le FEICOM a ainsi réalisé 348 projets sociaux et 85 équipements marchands, représentant ainsi près de 40 % de ses interventions, volume d'activités auquel il convient d'ajouter 248 contreparties communales de micro-projets PNDP.

Au titre des différences, on peut retenir l'échelle des deux organismes : avec une activité annuelle moyenne 2010-2014 de 200 interventions, tous types confondus, mobilisant environ 12,5 Mds F CFA, le FEICOM assurerait environ 50 % des budgets d'investissement de ses communes cibles[18] contre un peu plus de 10 % pour le PNDP [19], dont le flux annuel se révèle environ quatre fois moindre. Ce rapprochement est cependant biaisé par le fait que la cible du PNDP n'inclut pas les communautés urbaines (CU) et seulement quelques communes d'arrondissement (CA).

Une autre différence importante existe, qui constitue une forte valeur ajoutée du PNDP, à savoir : l'accompagnement technique des communes, la planification préalable et la démarche de suivi de la mise en œuvre.

Bien qu'une articulation technique ait été recommandée par la Banque mondiale, et qu'une convention ait été signée entre les deux institutions le 2 novembre 2012, la synergie reste à ce jour limitée au financement par le FEICOM des contreparties communales pour 248 micro-projets PNDP. L'harmonisation des deux filières reste souhaitable quel que soit l'avenir du statut du PNDP (projet ou institution pérenne) et de son articulation formelle avec le FEICOM. Cette harmonisation pourrait résulter d'une réflexion sur l'intérêt et la faisabilité : (1) d'une spécialisation des champs d'intervention respectifs des deux filières, évitant qu'un même équipement soit admissible au financement des deux organismes selon des conditions différentes d'éligibilité et de coûts ; (2) d'une collaboration croisée, par exemple, *via* un appui du PNDP aux études de faisabilité, au suivi d'exécution et au suivi ex post des micro-projets FEICOM, et une contribution directe du FEICOM au financement de micro-projets PNDP.

Articulation avec le Budget d'investissement public. Elle réside essentiellement dans la récente obligation d'inscription préalable au Plan communal de développement (PCD) de tout investissement public dans les communes (circulaires présidentielles de 2012, 2013 et 2014). La prise en compte des Plans communaux de développement par les ministères sectoriels intéressés dans le choix des investissements sur BIP en direction des communes n'est toutefois pas systématique. Le BIP, dans le cadre de l'élaboration du Programme d'investissements prioritaires (PIP) 2014, a intégré pour la première fois les Plans communaux de développement dans son processus d'élaboration (cf. *infra* chapitre « Impacts »).

[17] On peut donner une idée de l'ordre de grandeur de cet écart, en rapportant la moyenne annuelle des réalisations PNDP sur sa durée d'existence (soit 10 ans) aux montants des crédits délégués régionaux du Budget d'investissement public 2010. Le flux des micro-projets PNDP représente 4,2 % du BIP 2010 pour l'éducation de base, par exemple, ou encore 1 % pour la santé. Cette comparaison reste indicative, compte tenu des variations importantes des budgets et des taux de réalisation effective du BIP d'une année sur l'autre.
[18] De l'ordre de 30 Mds F CFA, communautés urbaines (CU) et communes d'arrondissement (CA) incluses.
[19] Estimation succincte, l'analyse des budgets des communes bénéficiaires n'ayant pu être réalisée.

PNDP et Programmes sectoriels nationaux. L'équipe PNDP a souligné à plusieurs reprises l'effort de mise en cohérence des Plans communaux de développement avec les investissements sectoriels de l'Etat dans les communes, essentiellement à travers l'implication des services techniques déconcentrés (STD) au sein des instances de validation des micro-projets (CPAC/CPAP en phase 1, puis COMES en phase 2). De leur côté, les trois services techniques déconcentrés que nous avons rencontrés ont affiché leur intérêt à cette implication qui leur offre, semble-t-il, un espace d'expression parfois plus large que la mise en œuvre des investissements de leur ministère de tutelle. Malgré cela, des cas de doublons d'infrastructures, non quantifiés, ont été plusieurs fois évoqués, et attribués principalement d'une part au pouvoir d'influence de certaines élites, et d'autre part au manque de moyens des services techniques déconcentrés. La nécessité de renforcer les liens du PNDP avec les ministères sectoriels concernés est soulignée dans plusieurs aide-mémoires de supervision, en vue d'assurer au niveau des services déconcentrés la disponibilité des compétences attendues et une meilleure implication dans la prise en compte des Plans communaux de développement et dans le suivi des micro-projets PNDP. La création d'un poste budgétaire spécifique pour leur prise en charge (au-delà de 1 % du coût des micro-projets prévus) est suggérée par l'AFD.

PNDP et schémas d'aménagement du territoire. L'implication des Services techniques déconcentrés dans la programmation PNDP est censée garantir la cohérence (ou tout au moins l'absence de contradiction) des interventions financées par le PNDP avec les déclinaisons locales des planifications nationales dans les secteurs concernés, donc *a priori* avec le(s) SDAT – schéma(s) directeur(s) d'aménagement du territoire, aujourd'hui national, bientôt régionaux. Cette cohérence ne peut cependant être assurée qu'*a minima*, en vérifiant ponctuellement, lors de l'étude de faisabilité, l'absence de contradiction entre la demande *bottom* des micro-projets et la planification top du SDAT. Pour autant qu'elle soit effectivement faite, cette vérification ne peut encore équivaloir à la cohérence qui pourra résulter de l'implication des communes dans l'élaboration des SDAT régionaux.

Cette préoccupation soulève plus globalement une question structurelle, à savoir : Comment faire pour que les communes – prises en tenailles entre la planification de niveau supérieur, la demande locale et les préférences sectorielles des bailleurs de fonds – conservent une certaine liberté dans la planification de leur développement ? La réponse à cette question passe, de l'avis de la mission, par le renforcement des capacités des communes à élaborer de manière participative une vision à long terme pour leur territoire, et le PNDP est l'acteur le mieux placé pour aider les communes à développer cette capacité. Apprendre à élaborer de manière participative une vision à long terme ayant du sens pour la commune fait partie de l'apprentissage de la gestion territoriale.

Cette question renvoie également à la dualité des missions du PNDP : répondre à la demande, mais aussi impulser, orienter, susciter, initier. La mission est d'avis que l'ampleur de l'activité du PNDP est aujourd'hui telle que le Programme est devenu potentiellement un instrument national d'aménagement du territoire, et ne peut plus se limiter à la réponse aux urgences sociales.

Articulation avec le PADDL-GIZ. Les entretiens avec les équipes PNDP et GIZ ont fait état d'une bonne répartition entre les deux organismes des tâches sur les questions relatives à la mise en œuvre de la réforme institutionnelle de la décentralisation, le PADDL mettant l'accent sur l'appui au MINATD au niveau central au travers de sa première composante.

Il a également été fait état de fortes synergies sur le terrain, notamment sur les outils mis en place dans les 20 communes ciblées par le PADDL. De très bonnes collaborations se sont ainsi instaurées dans ces communes partenaires, *via* les agents communaux de développement mis en place par le PNDP, notamment sur l'amélioration de la planification sectorielle, l'approche pilote de mise en œuvre de la chaîne PPBS[20] au niveau communal en appui à l'élaboration des budgets communaux et l'appui à la société civile pour le contrôle

[20] *Planning, Programming and Budgeting System.*

citoyen (sur dix communes)[21], donnant lieu à des discussions intenses suivies de la réalisation conjointe d'outils de suivi. Cette collaboration fructueuse doit toutefois s'interrompre prochainement avec l'arrêt des activités du PADDL.

Articulation avec le Programme AFD pour l'amélioration de la compétitivité des exploitations agropastorales (ACEFA). L'introduction d'un volet agricole spécifique dans le financement C2D II du PNDP soulève la question de la cohérence avec le programme sectoriel ACEFA (également sous financement C2D). Le retard pris dans la mise en œuvre de ce volet et le nombre limité d'investissements agricoles financés par le PNDP à bonne date éliminent la question d'éventuelles redondances dans les investissements financés jusqu'ici par les deux Programmes. En revanche, les recommandations de la récente étude CA17 sur la création de synergies (mobilisation de l'expertise ACEFA, spécialisation des acteurs/projets en fonction de leurs statuts respectifs, mise en place d'une approche public-privé pilote pour permettre le cofinancement par les communes de projets de promoteurs privés) apparaissent d'autant plus pertinentes que le Rapport CA17 souligne le déficit de dialogue entre les communes et les acteurs agricoles. Plus que dans un partage des projets, difficile à clarifier, la synergie PNDP/ACEFA pourrait ainsi être trouvée dans un appui technique de l'ACEFA aux communes pour l'identification de projets agricoles financés par le PNDP.

[21] Associations de parents d'élèves (APE), redevance forestière, communication communale. Les deux organismes partagent en outre le même bâtiment dans la région Ouest.

Effectivité

Les réalisations intermédiaires prévues sont-elles effectives ? L'effectivité est évaluée au regard des trois réalisations intermédiaires (*outputs*) principales du Programme : la production de documents de planification locaux, le financement et la mise en œuvre de micro-projets d'infrastructures et la formation. Par ailleurs, pour faire suite à la demande de l'AFD à l'issue de la restitution du Rapport provisoire, l'évaluation d'effectivité a été étendue au ciblage des populations bénéficiaires, à partir d'une base de données démographiques transmise par le PNDP.

Les tableaux 6 et 7 reprennent, parmi les indicateurs suivis pour chacune des deux phases, ceux qui correspondent à ces trois *outputs*. On relèvera que (*i*) la phase 2 comporte très peu d'indicateurs d'*output*, (*ii*) les formations font l'objet d'un suivi très global (en phase 1). Les données de la phase 2 sont complétées ou ajustées sur la base du rapport d'activités 2013 du Programme, dernier Rapport disponible au moment de la mission.

Tableau 6. PNDP phase 1. Niveaux d'atteinte des résultats intermédiaires PDC, micro-projets, formations

	Cible	Performance à fin 2009
Mise en œuvre globale du dispositif		
Nombre de communes ciblées	153	155
* Pourcentage de décaissement des ressources allouées à la composante 1	25 % (13,3 MUSD)	45,1 % (23,9 MUSD)
Pourcentage des micro-projets soumis aux CPAC et CPAP sur lesquels une décision fondée a été rendue	95 %	100 %
Nombre de micro-projets financés	500	689
Amélioration de l'accès aux services sociaux de base et aux infrastructures économiques et services environnementaux		
Nombre de micro-projets achevés	-	350
Nombre de micro-projets communautaires achevés	575	282
Nombre de micro-projets communaux achevés	19	61
Renforcement des capacités des communes		
* Nombre de communautés ayant défini et adopté un Plan de développement local (PDL) et élu un Comité local	1 150	3 096
Nombre de Plans de développement local (PDL) communautaires préparés (50 % de la cible de 2 300)	1 150	3 096
* Nombre de communes ayant défini et adopté un Plan de développement communal (PDC) et élu un Comité local	75	135
Nombre de Plans de développement communal (PDC) préparés (75 % de la cible de 153)	115	135
* Nombre de communes cibles ayant bénéficié d'un programme de formations	75	161
Nombre de communes dont le personnel et/ou les autorités élues ont bénéficié de sessions de formation ou de sensibilisation	75	161

Source : Rapport d'achèvement, Banque mondiale.

Tableau 7. PNDP phase 2. Niveaux d'atteinte des résultats intermédiaires
Plans de développement communal (PDC), micro-projets, formations

	Cible	Performance à fin 2012
Mise en œuvre globale du dispositif		
Communes bénéficiant de l'allocation d'investissement – désagrégé en anciennes et nouvelles	170	197 (dont 178 nouvelles)
Renforcement des capacités des communes		
Nouveaux Plans communaux de développement (PCD)	140	197
Plans d'utilisation et de gestion des sols préparés par les communes (en nombre)	100	91
Micro-projets qui ont mis en place les mesures d'atténuation des risques sociaux-environnementaux et qui sont fonctionnels (en %)	100 %	100 %

Source : Rapport d'achèvement, Banque mondiale.

Documents de planification locale

(Plans de développement local et Plans de développement communal en phase 1, Plans communaux de développement en phase 2). Les activités de planification locale mises en œuvre avec l'appui des organismes d'appui local (OAL) sont effectives :

I. Les cibles quantitatives visées ont été dépassées en phase 1 (3 096 Plans de développement local *versus* 1 150 visés et 135 Plans de développement communal *versus* 75 visés).

II. En phase 2, à fin 2012, la totalité des 178 nouvelles communes ont été dotées d'un Plan communal de développement et la cible fixée de 140 a été dépassée. Le Programme a également engagé une actualisation des Plans de développement communal de la phase 1. Selon le Rapport d'activités annuel (RAA) 2013, l'actualisation était achevée à fin 2013 pour 106 communes et en cours pour 43 communes (sélection des organismes d'appui local). Soit un total de 284 Plans communaux de développement effectivement élaborés ou actualisés à fin 2013. Au moment de l'évaluation (décembre 2014), l'actualisation était encore en cours pour une partie des 43 communes restantes.

Tableau 8. Plans communaux de développement (PCD) phase 2

Année	Nouveaux PCD élaborés	PCD actualisés
2010	0	-
2011	100	-
2012	78	-
2013	-	106*
Total	**178**	**106**

* et 43 sélections d'organismes d'appui local (OAL) en cours.

Source : PNDP.

L'analyse du rythme de production des Plans communaux de développement en phase 2 révèle que le processus a connu certaines lenteurs. Or, ce rythme affecte directement la préparation et la mise en œuvre des micro-projets, puisque le séquencement des activités prévoit qu'ils soient programmés à l'issue du processus de planification. L'Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision de décembre 2010 (Gouvernement camerounais, Banque mondiale) fait état de ce problème, imputable d'une part à la lenteur dans le recrutement des organismes d'appui local, et d'autre part à la durée

de la préparation des Plans communaux de développement eux-mêmes (la Cellule nationale de coordination indique que la durée de six mois prévue est sous-estimée).

Micro-projets. Les réalisations de micro-projets sont effectives en termes d'engagements. Le nombre de micro-projets financés a fortement crû entre les deux phases du programme, passant de 689 à fin 2009 (fin de la phase 1) à 2 205 à fin 2013 (clôture de la phase 2 IDA). En novembre 2014, le nombre des micro-projets de phase 2 était de 2 372. L'essentiel de cette augmentation vient évidemment de l'accroissement du nombre de communes bénéficiaires, mais elle s'explique aussi en partie par le découpage différent des micro-projets entre les deux phases. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, deux salles de classe avec puits et latrines correspondraient à deux ou trois micro-projets en phase 2 contre un projet unique en phase 1[22]. L'influence des nouveaux découpages sur le nombre de micro-projets de phase 2 est difficile à évaluer avec précision à partir de la base de données, compte tenu des variations dans le libellé des projets, mais ne dépasse sans doute pas 10 % en valeur relative.

En revanche, si l'on prend en compte le niveau d'achèvement des micro-projets, les performances sont moins bonnes, du moins en phase 1. Le nombre de micro-projets achevés et réceptionnés à fin 2009 était de 350, soit représentant 50 % du nombre de projets financés. Ce taux d'achèvement est en deçà de la cible visée (584). L'Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision de mai 2010 (Gouvernement camerounais, Banque mondiale, AFD, KfW) note en ce sens les délais anormalement longs dans l'exécution des micro-projets. Les motifs évoqués sont : (*i*) les capacités des communes, organismes d'appui local et autres services techniques déconcentrés (délais de passation des marchés et faiblesse du suivi d'exécution) ; (*ii*) les capacités des prestataires (dépassement des délais contractuels).

[22] En phase 1, les 51 latrines mentionnées sont toutes effectivement intégrées dans les 187 micro-projets d'éducation ; en phase 2, sur les ± 260 latrines scolaires mentionnées, seules 36 sont intégrées dans les 255 micro-projets d'éducation, les autres (environ 224) faisant l'objet de projets séparés dans les 1 276 micro-projets relevant du secteur eau et assainissement.

La phase 2 a cependant connu une nette amélioration du taux d'achèvement. Sur les 2 690 micro-projets figurant dans la base PNDP de phase 2, 2 041 (76 %) sont mentionnés comme achevés. Parmi les 649 micro-projets non achevés (24 %), 372 sont enregistrés comme « en cours » et 277 comme « non démarrés ». Il faut également noter les écarts importants entre IDA et C2D sur ce plan : 2 % seulement des micro-projets financés sur IDA II (1 % du financement) ne sont pas mentionnés comme achevés, contre 51 % des micro-projets financés sur C2D 2 (46 % du financement). Ces derniers concernent surtout l'Ouest camerounais (71 % des micro-projets, 79 % du financement), le Littoral (respectivement 51 et 70 %), le Sud-Ouest (61 et 65 %) et l'Extrême-Nord (54 et 57 %). Parmi les secteurs ayant fait l'objet d'un nombre significatif de micro-projets, les plus touchés seraient la santé (69 et 58 %), l'électrification (59 et 56 %) et l'hydraulique (52 et 46 %), la plupart sous financement C2D. Les causes de l'écart entre les deux sources de financement sont liées à la priorité donnée par la Commission nationale de coordination à la consommation des fonds IDA avant leur clôture fixée fin 2013, alors que le C2D II, démarré en 2012, se prolongera jusqu'en qu'en 2016.

Formations. Seul un indicateur d'*output* concernant la formation a été suivi en phase 1. Cet indicateur est global et concerne le nombre de communes ayant bénéficié de formations. A la fin de la phase 1, la cible était dépassée, 161 communes ayant bénéficié de formations (*versus* la cible affichée de 75 communes). De manière plus détaillée, durant cette phase, d'après le Rapport d'activités annuel 2009, les formations réalisées durant la phase 1 ont été les suivantes :

I. Formation à la méthodologie de planification locale et communale de 155 maires.

II. Formation au *leadership* de l'ensemble des 222 maires.

III. Formation aux procédures simplifiées de passation des marchés de la Banque mondiale et aux procédures nationales de passation des marchés des membres de 266 commissions communales (représentant 1 369 personnes).

IV. Formation du personnel communal de 125 communes à la gestion budgétaire – Centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM), avec le PADDL/GIZ (quatre modules thématiques sur la gestion communale : (*i*) pratique budgétaire – volet recettes, (*ii*) pratique budgétaire – volet dépenses, (*iii*) gestion du patrimoine communal et, (*iv*) comptabilité communale – 178 personnes formées.

En phase 2, l'étude d'impacts de juillet 2013 réalisée par l'Institut national de la statistique (INS) du Cameroun indique que 1 188 formations ont été effectivement réalisées entre 2010 et juillet 2013. Toutefois, ce chiffre ne permet pas d'évaluer l'effectivité du Programme dans ce domaine, faute de valeur cible sur le nombre de formations dispensées (cf. tableau 20).

Recrutements de personnels

I. En phase 1, 39 agents communaux financiers ont été recrutés (entre trois et onze selon la région considérée).

II. En phase 2, 513 agents communaux ont été recrutés à fin 2013, se répartissant à parité égale entre les agents communaux financiers (257) et les agents communaux de développement (256).

Populations touchées

La population des communes rurales étant *a priori* la seule éligible aux interventions du PNDP, l'évaluation de l'effectivité sur ce plan doit examiner : (*i*) si seules des communes rurales ont été touchées et, (*ii*) si toutes les communes rurales ont été touchées. Cette analyse a été menée en croisant les données de la base « micro-projets », instrument de suivi des interventions clés du PNDP dans les communes, avec celles de la base « population » transmise par le PNDP à l'issue de la restitution du rapport provisoire. Malheureusement, cette base, avec une population nationale inférieure de plus de 10 % à celle du Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) 2010[23] , semble peu pertinente, et a soulevé en outre de sérieuses difficultés d'harmonisation avec la liste des communes de la base PNDP [24].

La mise en regard des toponymes des deux bases par départements a permis d'apparier 32 communes avec une probabilité forte, soit individuellement, soit par groupes au sein d'un même département, ce qui a permis de mener une analyse régionale (mais non sectorielle). Le rapprochement des deux bases de données est résumé dans le tableau 9 :

[23] 17 463 836 *versus* 19 406 100 habitants.
[24] 43 des 360 communes ne figurent pas dans la base PNDP ; inversement, 33 des 315 communes de la base PNDP ne figurent pas dans la base « population ».

Tableau 9. Bases de données PNDP et « population » – Comparaison des effectifs

Communes	Base population	Habitants	Base PNDP	% Population nationale
Communes rurales de mêmes noms	272	9 864 257	272	56 %
Communes d'arrondissement de mêmes noms	10	986 448	10	6 %
Communes rurales appariées par la mission	32	980 114	32	6 %
Communes rurales absentes de la base « population »			1	
Total Base PNDP	**314**	**11 830 819**	**315**	68 %
Communes rurales absentes de la base PNDP	11	674 619		4 %
Communes d'arrondissement absentes de la base PNDP	35	4 958 398		28 %
Total Base « population »	**360**	**17 463 836**		100 %

Source : PNDP.

Ce tableau montre que les communes touchées par le PNDP représentent 68 % de la population camerounaise et 87 % des collectivités territoriales du pays. Il montre également que, sur les 45 communes d'arrondissement (CA), dix communes ont fait partie des bénéficiaires du Programme, pour la plupart en phase 2[25]. Avec un peu plus de 986 000 habitants, ces dix communes d'arrondissement représentent environ 8 % de la population touchée par le PNDP[26]. Enfin, onze communes rurales (± 675 000 habitants) ne figurent pas dans la base PNDP, ce qui pourrait signifier qu'il s'agit de communes rurales qui n'ont pas encore été touchées. Dans cette hypothèse (la plus défavorable), la population bénéficiaire du PNDP représente au minimum 94 % de la population des communes rurales camerounaises.

Même si l'équité dans la répartition de l'investissement ne fait pas explicitement partie des objectifs du PNDP, on remarque certaines disparités entre les régions au plan du rapport entre investissement et population. Les tableaux 10 et 11 indiquent notamment un avantage assez net, à la fois en termes de nombre de micro-projets et de dépense par habitant, à un groupe de cinq régions camerounaises, à savoir : Littoral, Centre, Adamaoua, Sud et Est.

Tableau 10. PNDP micro-projets.
Dépenses moyennes par habitant

Régions	Montants (F CFA)
Sud	6 983
Littoral	5 559
Centre	5 286
Adamaoua	3 709
Est	3 027
Ouest	2 926
Nord	2 910
Nord-Ouest	2 431
Sud-Ouest	1 755
Extrême-Nord	1 607

[25] Phase 1 : Yaoundé II et Bafoussam II ; phase 2 : Bafoussam I et III, Garoua I, II et III, et Ngaoundéré I, II et III.
[26] 4 % du montant total et 5 % du nombre total des micro-projets sur les 2 phases.

Tableau 11. PNDP micro-projets.
Population communale / Nombre de MP

Régions	Nombre d'habitants
Est	1 458
Littoral	1 603
Adamaoua	1 776
Sud	1 805
Centre	2 225
Nord	3 659
Nord-Ouest	4 279
Sud-Ouest	4 776
Extrême-Nord	5 116
Ouest	5 331

Dans la perspective où le PNDP pourrait devenir effectivement un instrument national d'aménagement du territoire, il serait souhaitable que la facilité et la précision des calculs incluant des données de populations soient améliorées. Cette démarche nécessite d'ores et déjà l'établissement d'une liaison pérenne entre la base PNDP et une base de données démographiques à jour au dernier recensement général de la population et de l'habitat (RGPH), et dont la liste des communes soit harmonisée.

Les réalisations intermédiaires prévues sur financement C2D sont-elles effectives ?

Les deux notes aux instances de décision de l'AFD pour les financements C2D I et II ne comportent pas d'indicateurs d'*outputs* spécifiques C2D. A ce titre, l'évaluation de l'effectivité se confond avec celle du PNDP dans sa globalité, à deux exceptions près.

Le ciblage souhaité en phase 1 de 65 % de micro-projets dans les trois régions septentrionales a été respecté durant la phase 1 : 71 % des micro-projets financés sur C2D y ont été concentrés (Source : rapport d'activités annuel 2009).

L'effectivité du volet agricole prévu dans le cadre du C2D II est encore faible. L'objectif C2D II concernant le développement économique au travers d'un focus agricole et le domaine environnemental au travers de projets REDD+ est affiché sous forme d'un budget de 22,9 M€ (15 Mds F CFA), lequel se décompose comme suit : 18,3 M€ (12 Mds F CFA) pour les investissements agricoles, dont 2 M€ pour le suivi, 3 M€ pour l'initiative REDD+ (ainsi qu'une enveloppe limitée pour le soutien aux radios locales).

La mise en œuvre de la partie agricole accuse, à mi-parcours du C2D II, un retard. L'étude prévue pour la définition du mode opératoire de ce volet et l'identification des types de projets agricoles innovants qui pourraient être financés (et donc stimuler la demande des communes), n'ont été finalisées qu'en octobre 2014. Cet important retard est dû en partie aux procédures de passation des marchés par le ministère des Marchés publics (MINMAP). L'AFD a accepté qu'une partie des fonds soit orientée vers certains projets d'infrastructures de développement économique classiques (routes, marchés) similaires à ceux financés antérieurement par le Programme (à noter que 17 micro-projets de ce type, tous sur financement C2D, avaient été réalisés à la fin du troisième trimestre 2014). Mais l'AFD souhaite que le volet soit véritablement orienté vers des infrastructures agricoles innovantes, sur la base de l'exploitation de l'étude CA17. L'appropriation de ce volet demandera, selon nous, un élargissement dans la conception que le PNDP a de son rôle : répondre à la demande, mais aussi initier et orienter des dynamiques de développement local.

Efficacité

Les évaluations relatives à l'efficacité portent sur le degré d'atteinte des résultats intermédiaires (outcomes) qui doivent contribuer à l'atteinte des deux grands objectifs du Programme : amélioration des conditions de vie des populations rurales pauvres (à savoir « réduction de la pauvreté ») et renforcement de la décentralisation (capacités des communes et poursuite de la réforme).

Amélioration des conditions de vie des populations cibles

Les indicateurs devant permettre d'évaluer l'efficacité du Programme relativement aux objectifs portant sur les conditions de vie sont listés dans le tableau 12.

Tableau 12. Indicateurs de résultats intermédiaires « Conditions de vie des populations cibles »

Sources		Indicateurs
PAD I *Sector Indicators*	3	% de ménages avec un accès à l'eau potable
PAD I *Sector Indicators*	4	% de la population médicalement couverte
PAD I *Sector Indicators*	5	Taux d'inscription scolaire
PAD I *End of Program Indicators*	6	60 % des communautés avec un accès à 4 services sociaux de base (SSB)
PAD I *End of Program Indicators*	7	Satisfaction femmes et pygmées
MEP I OS* 5 Maintenance	32	Moins de 5 % d'infrastructures en panne
MEP I Dév. Communautés	42	60 % des communes avec une « augmentation en hydraulique » > 30 %
MEP I Dév. Communautés	43	60 % des communes avec un « nombre acceptable » de « points d'eau / habitant »
MEP I Dév. Communautés	44	60 % des communes avec une distance moyenne à un Centre de santé < 5km
PAD I Comp. 3 *Outputs Indicators*	71	Plus de 70 % des infrastructures de micro-projets sont entretenues et opérationnelles

* Objectif spécifique.

PAD II *Outcome Indicators* / Notes aux instances de décision de l'AFD	1	* % de communes avec une couverture santé, éducation, eau ou assainissement accrue de > 5 %
PAD II *Outcome Indicators* / Notes aux instances de décision de l'AFD	2	Nombre de bénéficiaires d'accès amélioré à l'éducation
PAD II *Outcome Indicators* / Notes aux instances de décision de l'AFD	3	Nombre de bénéficiaires d'accès amélioré aux soins
PAD II *Outcome Indicators* / Notes aux instances de décision de l'AFD	4	Nombre de bénéficiaires d'accès amélioré à l'eau
PAD II *Outcome Indicators* / Notes aux instances de décision de l'AFD	5	Nombre de bénéficiaires d'accès amélioré aux infrastructures et aux services agricoles (AFD)
PAD II *Outcome Indicators* / Notes aux instances de décision de l'AFD	6	Nombre de ménages avec un accès routier amélioré aux marchés et aux services sociaux de base (SSB)
MEP II	8	* 50 % de communes avec un taux de couverture santé, éducation ou eau accru de > 5 %

Sources : PAD, manuel d'exécution du Programme (MEP), notes aux instances de décision de l'AFD.

Parmi ces 17 indicateurs, tous relatifs aux micro-projets, souvent de formulation imprécise [27], aucun n'a été suivi autrement que par sondages sur échantillons (sauf pour un indicateur), ce qui peut se comprendre vu la difficulté pour organiser une collecte systématique des informations nécessaires. Par ailleurs, le *reporting* de ces informations est trop hétérogène pour pouvoir être exploité : les données fournies par les rapports annuels d'activité (RAA), présentées le plus souvent au fil du texte [28], sont issues d'estimations sur la base des requêtes de financement des micro-projets, les données de l'Institut national de la statistique (INS) du Cameroun ayant été, pour leur part, construites par sondages.

Ne pouvant ni ne souhaitant engager de nouveaux sondages, la mission a choisi de baser son évaluation sur la production de micro-projets achevés[29] (hors sessions de formation), dans chacun des trois domaines du développement durable : économique, social et environnemental, et ce pour l'ensemble du Programme (PGDT, phases 1 et 2).

Domaines de concentration de l'activité « micro-projets »

Les secteurs visés par le PNDP ont été regroupés de la manière suivante : (*i*) eau et assainissement, éducation, électrification, santé, sports et loisirs et femmes dans le domaine

[27] Sauf pour les indicateurs n° 5, 32 et 71.
[28] Phase 1, données au fil du texte : RAA 2007 (p. 14 *sq.*), RAA 2008 (p. 18 *sq.*), RAA 2009 (p. 29 *sq.*) ; phase 2 : tableau RAA 2010 (p. 7), texte RAA 2012 (p. 8 *sq.*), RAA 2013 (p. 1 / p. 10 *sq.*) sur la base du rapport provisoire de l'INS.
[29] Les évaluations relatives aux niveaux de service ou de capacité sont abordées dans les chapitres « Durabilité » et « Impacts ».

social ; (*ii*) infrastructures de développement économique (IDE), transports, agriculture et élevage dans le domaine économique ; (*iii*) gestion des ressources naturelles (GRN) et forêts dans le domaine environnement. Les micro-projets retenus sont ceux enregistrés comme achevés pour la phase 2, ainsi que la totalité de ceux du PGDT et de la phase 1. Bien qu'imparfaite[30], cette consolidation, appliquée à l'ensemble des micro-projets achevés, permet de construire une image globale de l'action du Programme pour l'amélioration des conditions de vie des populations ciblées.

Tableau 13. Micro-projets (MP) enregistrés (hors formations)

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
SOCIAL	Nb de MP	347	541	345	334	164	272	269	220	225	176	2 893
	MF CFA	2 083	5 775	3 259	1 613	1 388	2 753	2 531	3 203	2 729	1 481	26 815
ECONOMIQUE	Nb de MP	126	70	3	19	24	123	25	62	9	15	476
	MF CFA	993	1 715	139	170	429	1 420	518	1 400	520	271	7 575
ENVIRONNEMENT	Nb de MP	16	5		3	1	11		6	1		43
	MF CFA	184	80		0	18	174		110	16		582
Nombre total de MP		**489**	**616**	**348**	**356**	**189**	**406**	**294**	**288**	**235**	**191**	**3 412**
Total MF CFA		**3 260**	**7 570**	**3 398**	**1 783**	**1 835**	**4 347**	**3 049**	**4 713**	**3 265**	**1 752**	**34 972**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).

Source : base PNDP (PGDT, phase 1, phase 2), novembre 2014.

Tableau 14. Micro-projets (MP) achevés*

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total	% Total
SOCIAL	Nb de MP	346	460	177	210	105	239	221	207	217	149	2 331	81 %
	MF CFA	2 073	5 409	2 038	1 371	640	2 728	1 920	2 971	2 729	1 055	22 934	86 %
ECONOMIQUE	Nb de MP	126	64	3	6	18	109	19	59	9	6	419	88 %
	MF CFA	993	1 669	139	154	311	1 326	320	1 337	520	92	6 861	91 %
ENVIRONNEMENT	Nb de MP	16	5	0			11		6	1		39	91 %
	MF CFA	184	80	0			174		110	16		564	97 %
Nombre total de MP		**488**	**529**	**180**	**216**	**123**	**359**	**240**	**272**	**227**	**155**	**2 789**	**82 %**
Total MF CFA		**3 250**	**7 158**	**2 177**	**1 525**	**951**	**4 228**	**2 240**	**4 418**	**3 265**	**1 147**	**30 359**	**87 %**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).

*Source : base PNDP (*PGDT + phase 1 + achevés en phase 2), novembre 2014.*

[30] Notamment parce qu'elle est sujette à réserves sur le caractère économique de nombreuses infrastructures de développement économique (IDE), plus génératrices de recettes que de revenus nouveaux dans la commune, ainsi qu'aux imprécisions dues aux effets multiples de certains micro-projets : la route, par exemple, dont le rôle est aussi social, a été classée dans le domaine économique, et l'électrification, dont le rôle est aussi d'ordre économique (AGR – activités génératrices de revenus et peuplements induits), a été maintenue sous la classification *social* au sens du PNDP. Les micro-projets du PGDT étant souvent intégrés, et partant à cheval sur les trois domaines couverts par le développement durable, ils ont été reclassés, selon la fonction dominante dans leurs libellés respectifs, entre économique (élevage, agriculture) et environnement (forêts).

Tableau 15. Répartition par régions des micro-projets (MP) dans les trois domaines du développement durable

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
SOCIAL	Nb de MP	71 %	87 %	98 %	97 %	85 %	67 %	92 %	76 %	96 %	96 %	84 %
	MF CFA	64 %	76 %	94 %	90 %	67 %	65 %	86 %	67 %	84 %	92 %	76 %
ECONOMIQUE	Nb de MP	26 %	12 %	2 %	3 %	15 %	30 %	8 %	22 %	4 %	4 %	15 %
	MF CFA	31 %	23 %	6 %	10 %	33 %	31 %	14 %	30 %	16 %	8 %	23 %
ENVIRONNEMENT	Nb de MP	3 %	1 %				3 %		2 %			1 %
	MF CFA	6 %	1 %				4 %		2 %			2 %

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).

Source : base PNDP.

Les micro-projets à finalité économique

Les trois quarts (soit 76 %) de la dépense portant sur les micro-projets du PNDP ont été consacrés au domaine social, mais aussi près d'un quart (23 %) au développement économique. S'il est vrai que le PGDT explique en partie le poids relatif du développement économique local dans les micro-projets, ces chiffres apportent néanmoins un éclairage sur l'activité réelle du Programme par rapport à son image courante. En tout état de cause, ils confirment avec force l'efficacité du Programme dans la mise en place des conditions nécessaires à l'amélioration des conditions de vie, non seulement dans le domaine social mais aussi économique.

Parmi les autres constats notables sur l'efficacité du PNDP dans le domaine économique, il convient de souligner les constats suivants : (*i*) l'Adamaoua, le Centre, le Nord et l'Ouest sont les régions où les infrastructures de développement économique (IDE) ont été les plus importantes à la fois en valeur absolue (entre 1 et 1,6 Md F CFA) et en valeur relative (plus de 30 % du financement régional, ce qui représente entre 15 et 30 % des micro-projets) ; (*ii*) près des trois quarts du financement dédié au PGDT ont été utilisés pour ces micro-projets, avec une concentration particulière sur l'Adamaoua et le Nord ; (*iii*) la phase 1, essentiellement à travers le PGDT, a été pratiquement aussi active que la phase 2 dans le domaine économique et agricole, avec un nombre de micro-projets supérieur (250) pour un montant d'investissement global légèrement inférieur (1,5 Md F CFA).

A cet égard, il est regrettable que l'étude CA17, destinée à cadrer l'introduction des projets agricoles en phase 2 du PNDP, n'ait pas tiré de manière plus détaillée les leçons de l'expérience PGDT pour chacune des catégories de projets, afin de guider la conception et l'exécution des futurs micro-projets répondant aux orientations nouvelles (environnement et développement économique), promues par l'AFD et envisagées pour la phase 3. Ce travail devra être fait par les Cellules d'appui au suivi-évaluation (CASE) des Cellules régionales de coordination des quatre régions ciblées, dans le cadre de la capitalisation de l'expérience acquise, recommandée par l'étude.

La part des IDE a légèrement baissé en phase 2 par rapport à la phase 1 (7 % *versus* 10 % en nombre et 18 % *versus* 19 % en montant). On notera cependant que cette catégorie de micro-projets a représenté dans 5 régions (dont une nouvelle)[31] plus de 20 % de l'investissement total de la composante 1 de la phase 2, approchant le quart de l'investissement régional total dans l'Adamaoua, le Centre et le Littoral, et dépassant même le tiers (39 %) dans la région Nord.

En revanche, la quasi-absence d'investissements économiques dans l'Extrême-Nord[32] – qui ne semble pas liée aux événements actuels dans la mesure où la région occupe, en termes de nombre de micro-projets et de volume financier investi, le troisième rang sur les dix régions de phase 2 – devrait faire partie des préoccupations prioritaires à adresser lors de la phase 3.

[31] Adamaoua, Centre, (Littoral), Nord et Sud.

[32] Un seul micro-projet, routier, à Koza : portant sur un montant de 37 MF CFA et financé sur le C2D II.

Sur l'ensemble de la phase 2, les micro-projets portant développement économique (IDE, élevage et agriculture) ont été financés aux trois quarts sur le C2D II (61 % de l'investissement), mais n'ont représenté que 4 % en nombre et 10 % en montant.

Tableau 16. Phase 2. Micro-projets (MP) économiques par bailleur de fonds

		Total phase 2	% phase 2	dont C2D II		dont IDA II	
IDE	Nb de MP	83	3 %	55	66 %	28	34 %
	MF CFA	1 771	10 %	1 047	59 %	723	41 %
Elevage et agriculture	Nb de MP	20	1 %	20	100 %	0	
	MF CFA	88	0 %	88	100 %	0	
Ensemble	Nb de MP	**103**	**4 %**	**75**	**73 %**	**28**	**27 %**
	MF CFA	**1 859**	**10 %**	**1 135**	**61 %**	**723**	**39 %**

Source : base PNDP.

L'encadré 1 présente quelques remarques relatives à l'efficacité de certains micro-projets en termes de développement économique.

Encadré 1. Remarques relatives à l'efficacité de certains micro-projets de développement économique

L'efficacité des micro-projets d'infrastructures de développement économique (IDE) du PNDP en termes de développement économique local (DEL) ne peut valablement être évaluée sans prendre en compte leurs effets sur la génération de revenus nouveaux pour chacune des trois catégories d'agents économiques : administrations, ménages et entreprises, présents sur le territoire communal.

Si la plupart des IDE induisent pour l'administration communale des revenus nouveaux, prélevés sur les entreprises ou les ménages de la commune, peu d'entre eux ont en revanche un effet en termes de revenus nouveaux pour les entreprises ou les ménages de la commune.

Les marchés et abattoirs dont la clientèle est communale, par exemple[33], peuvent accroître les échanges et modifier la répartition des revenus à l'intérieur de la commune, mais ne modifient en rien le revenu global disponible sur le territoire communal.

Les seuls IDE véritablement « économiques » sont ceux qui captent et redistribuent des revenus venant de clientèles externes (exemples : campements touristiques, carrières, usines à glace, restaurants, marchés ou gares sur des itinéraires nationaux, cultures d'exportation, etc.), ou qui réduisent les achats des résidents à l'extérieur de la commune.

Hormis les micro-projets du PGDT, les micro-projets IDE présentant l'une ou l'autre de ces caractéristiques sont peu nombreux et ne peuvent être identifiés comme tels dans la base du PNDP. Cette perspective territoriale du développement économique[34] nous paraît importante dans la mesure où la mission du PNDP s'inscrit dans le contexte de la décentralisation.

Pour être pertinent, le renforcement de l'orientation « développement économique local » dans l'activité du Programme devrait donc conduire à privilégier les projets générateurs de revenus nouveaux disponibles dans la commune. Cette approche, qui ne demande pas d'étude spécialisée mais un simple *screening* au stade de l'étude de faisabilité, fait l'objet de propositions opérationnelles dans les recommandations relatives à l'organisation du suivi-évaluation et au contenu des études de faisabilité.

[33] On remarquera, à cet égard, que certains équipements non classés en IDE peuvent également être générateurs de recettes communales (exemple : certaines infrastructures classées « sports et loisirs »).s

[34] Cf. http://fr.scribd.com/doc/48838990/Note-Sur-Le-Revenu-Territorial#scribd

Les micro-projets à finalité environnementale

L'environnement est, de loin, le domaine le moins représenté dans la production du PNDP. Six régions n'ont aucune commune bénéficiaire de micro-projets à finalité environnementale. 90 % des projets environnementaux (forêts et gestion des ressources naturelles) et 91 % du financement ont été assurés par le PGDT, l'Adamaoua et le Nord concentrant la part la plus importante. Un seul micro-projet GRN a été achevé en phase 2 à Dimombari (région littoral).

Sachant que la filière des micro-projets PNDP est *demand driven,* le déficit en micro-projets environnementaux s'explique vraisemblablement par la faiblesse de la demande. Nous recommandons donc que la préoccupation de l'AFD de renforcer son action dans ce domaine *via* le PNDP soit, surtout dans l'éventualité d'un C2D III, soutenue par un programme de sensibilisation / communication auprès des demandeurs potentiels. A cet égard, la mise en place de guichets spécifiques économique et environnemental, permettrait de clarifier et de faciliter l'exercice de la mission de conseil et d'orientation du PNDP dans chacun des trois domaines du développement durable, et d'accroître ainsi l'impact du dispositif sur le développement local.

A plus long terme, il serait intéressant, dès lors que les enseignements des projets pilotes REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*) en cours auront été tirés, d'étudier la faisabilité de la mobilisation par le PNDP de l'effet incitatif du système de Paiement des services environnementaux (PSE) et du rachat de crédits-carbone, dont la mise en place au Cameroun est envisagée par la Banque mondiale. Si cette recommandation est retenue, elle demandera une formation/sensibilisation préalables des équipes PNDP au niveau central et régional.

Remarques sur le suivi de l'activité micro-projets

Au plan du suivi de l'efficacité, les tableaux 17 et 18, construits à partir des données de la base PNDP analysées dans l'annexe 1 « Descriptif de l'activité micro-projets du PNDP », montrent qu'un suivi différencié par bailleur de fonds est possible depuis la phase 2, ce qui permettra donc à chacun des différents bailleurs sur la phase 3 de formuler des objectifs ou des résultats particuliers, en termes d'effectifs ou de montants, globalement comme aux plans sectoriel ou géographique.

Tableau 17. PNDP phase 2. Caractéristiques des micro-projets (MP) selon la source de financement

	IDA II		C2D*		Ensemble phase 2
	Valeurs	% phase 2	Valeurs	% phase 2	
Nombre de MP	**1 481**	**55 %**	**1 209**	**45 %**	**2 690**
Montant total (MF CFA)	**7 952,0**	**44 %**	**10 006,3**	**56 %**	**17 958,3**
Montant moyen / MP (MF CFA)	5,4	- 19 %	8,3	+ 24 %	6,7
Montant maximum / MP (MF CFA)[35]	104,1	-	99,1	-	104,1
Nb de communes bénéficiaires : total	214	84 %	153	61 %	255
dont financement unique IDA ou C2D	102	40 %	41	16 %	143
dont financement double IDA + C2D	112	44 %	112	44 %	112
MF CFA / commune	37,2	- 47 %	64,6	- 8 %	70,4
Nb de MP / commune : moyenne	6,9	- 34 %	7,8	- 26 %	10,5
Nb de MP / commune : maximum[36]	50	-	41	-	50
F CFA / habitant (Montant total / Pop. cible)	525		660		1 185

Source : base PNDP.

[35] Lobo (Centre) et Furu Awa (Nord-Ouest).

[36] Djohong (Adamaoua) et Kalfou (Extrême-Nord).

Tableau 18. PNDP phase 2. Répartition des micro-projets (MP) par domaine et selon la source de financement

	IDA II		C2D*		Ensemble phase 2
	Valeurs	% phase 2	Valeurs	% phase 2	
Social : Nombre de MP	1 174	48 %	1 099	45 %	2 273
MF CFA	6 123,4	35 %	8 319,3	47 %	14 442,7
Economique : Nombre de MP	60	2 %	99	4 %	159
MF CFA	1 442,0	8 %	1 668,6	9 %	3 110,6
Environnement : Nombre de MP	0		4	100 %	4
MF CFA	0		18,5	100 %	18,5
Ensemble **	1 234		1 202		**2 436**
	7 565,4		10 006,3		**17 571,7**

* inclus C2D I non réalisés en phase 2.
** hors formations.

Source : Base PNDP.

Pour permettre au PNDP d'être en mesure de produire et de consolider en permanence une information complète et à jour sur sa production, il serait souhaitable que l'engagement du C2D III vienne appuyer à la fois l'actualisation des données passées et la mise en place d'une organisation permettant à l'avenir de systématiser la saisie en temps réel des informations sur les micro-projets. Cette recommandation concerne également, et plus particulièrement, la saisie des différentes dates du process de réalisation des micro-projets, à l'amélioration de laquelle le PNDP travaille déjà.

La base de données de la phase 2 comporte, contrairement à celle de la phase 1, une soixantaine de champs qui permettraient – s'ils étaient systématiquement renseignés – un très bon niveau de détail sur le *process* de réalisation, en particulier sur la composition des coûts, les écarts entre prévisions et réalisations, ainsi que sur les dates des différentes étapes, depuis l'étude de faisabilité jusqu'à la réception définitive.

De nouveaux champs (ou une bonne articulation avec la base ProADP) permettant une décomposition plus fine des différentes caractéristiques des micro-projets[37], ainsi que la prise en compte des données sur la démographie des communes et, annuellement, sur l'utilisation effective des équipements réalisés, permettraient d'améliorer la production d'informations, dotant ainsi le PNDP d'un instrument de pilotage transparent et accessible, au niveau central comme au niveau des différentes régions visées. Ces spécifications de type « tableau de bord » semblent être déjà prévues dans la base ProADP, dont la conception et la mise en place étaient en cours de finalisation au moment de la mission. Elles devraient également être introduites dans la mesure du possible pour les micro-projets passés.

La mise en place de ces améliorations du système de suivi des micro-projets nous paraît indispensable non seulement pour un engagement C2D III, afin de donner à l'AFD une information plus détaillée et plus immédiate sur les caractéristiques des micro-projets ainsi financés, mais également dans la perspective de pérennisation du PNDP, qui deviendrait alors, tout en restant *demand driven*, un puissant instrument au service des politiques d'aménagement du territoire du ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) camerounais.

Renforcement de la décentralisation

Les indicateurs d'efficacité du Programme relativement aux objectifs concernant la décentralisation sont les outcomes listés dans le tableau 19.

[37] Exemples : travaux neufs / réhabilitation / équipement ; VRD / bâtiment ; extension / création ; etc.

Tableau 19. Indicateurs de résultats intermédiaires « Renforcement de la décentralisation »

Source		Résultats intermédiaires « Renforcement de la décentralisation »
PAD I *End of Program Indicators*	8	75 % des communautés ciblées organisées et Plan de développement local adopté
MEP I OG (i)	20	75 % des communautés organisées en structure de développement
MEP I OG (i)	21	Les communautés contribuent à hauteur de 30 % au Plan de développement local
MEP I OS 3 Cohérence	29	75 % des communes tiennent leur atelier annuel de planification
MEP I OS 4 Participation	30	75 % des communes tiennent leur assemblée annuelle de planification
MEP I OS 4 Participation	31	80 % des micro-projets de plus d'un an ont un Comité de gestion (COGES) fonctionnel
PAD I *Outputs indicators*	49	Textes officiels décentralisation prêts en fin de phase 1
MEP I Capacités au niveau local	75	≤ 5 % micro-projets communautaires soumis au CPAC sont rejetés
MEP I Capacités au niveau local	76	≤ 5 % micro-projets communaux soumis au CPAP sont rejetés
PAD II *Outcome Indicators* Notes aux instances de décision de l'AFD	7	* Qualité acceptable pour le PNDP des Plans communaux de développement des communes nouvelles régions
MEP II	9	* 90 % des nouvelles communes (99) ont élaboré un Plan communal de développement de qualité acceptable
PAD II *Results Indicators* Notes aux instances de décision de l'AFD composante1	12	* % de communes ayant inscrit leurs priorités d'investissement dans leurs Plans communaux de développement et budgets respectifs
MEP II Composante 1	23	Base de données publique sur la performance des prestataires des Services techniques
PAD II *Results Indicators* Notes aux instances de décision de l'AFD composante 2	26	* Nombre de communes avec un mécanisme d'informations public fonctionnel sur les allocations

Sources : PAD, Manuel d'exécution du Programme (MEP), Notes aux instances de décision de l'AFD.

Parmi ces 14 indicateurs, huit indicateurs sont de formulation très imprécise[38] et seulement trois indicateurs (à savoir les n° 8, 49 et 12) ont été utilisés pour fonder les *Satisfactory Ratings* de la Banque mondiale dans les rapports d'achèvement des phases 1 et 2.

Capacités des communes

L'évaluation de l'efficacité du Programme relativement à l'objectif de renforcement des capacités des communes concerne essentiellement les *outcomes* des actions ciblant les capacités d'administration et de maîtrise d'ouvrage des acteurs communaux (élus, secrétaires généraux, receveurs municipaux, chefs de services techniques municipaux, agents communaux de développement) et des autres acteurs de la filière « micro-projets » (Services déconcentrés de l'Etat, organismes d'appui local, Comités de gestion).

L'efficacité de la phase 1 dans ce domaine a été mesurée à travers six indicateurs (certains plus proches d'*outputs* que de résultats intermédiaires), utilisés comme déclencheurs pour le passage à la phase 2 : (*i*) 50 % des communautés cibles ont défini et adopté un Plan de développement local ; (*ii*) 50 % ont complètement mis en œuvre avec succès un micro-projet ; (*iii*) 50 % des communes cibles ont défini et adopté un Plan de développement communal[39] ; (*iv*) 25 % d'entre elles ont complètement mis en œuvre avec succès un micro-projet ; (*v*) 10 % des communes cibles ont acquis suffisamment de capacités pour recevoir et gérer des fonds ; (*vi*) 50 % des communes cibles ont profité des programmes de formations.

[38] Il s'agit des indicateurs n° 8, 20, 29, 30, 49, 7, 9 et 12.
[39] Résultat figurant dans le PAD II : les Plans communaux de développement ont été approuvés pour au moins 75 % des communes.

Selon le Manuel d'exécution de la phase 2 (MEP II), les valeurs atteintes par ces déclencheurs, largement dépassées dans l'ensemble, montrent que l'efficacité de la phase 1 sur le plan du renforcement des capacités communales dans les cinq régions de la phase 1 a été une réussite.

Concernant la phase 2, les valeurs cibles des deux déclencheurs du passage à la phase 3 [(*i*) « au moins 90 % des communes cibles (292) ont intégré dans leurs budgets, les investissements prioritaires définis dans leurs Plans communaux de développement respectifs » ; et (*ii*) « au moins 80 % des communes cibles se disent satisfaites de la qualité des services reçus »] ont été, selon les sondages évaluatifs effectués en 2013[40], également atteintes et dépassées. On retiendra cependant que la vérification du premier déclencheur, qui aurait demandé la revue de l'ensemble des budgets des 321 communes touchées, était hors de portée de ces enquêtes (et de la mission).

Les courtes visites de terrain dans 19 communes n'ont pas permis à la mission de conclure à des constats contradictoires avec les appréciations précédentes, concernant les capacités des élus, secrétaires généraux, receveurs municipaux, chefs de services techniques municipaux (CST) et agents communaux de développement rencontrés, ni avec celles des Services déconcentrés de l'Etat, organismes d'appui local , prestataires et COGES rencontrés.

Formations. Une part minime de l'activité de la composante 1 en phase 2 (9 % du nombre total d'interventions, 2 % du financement) a été consacrée, dans huit régions, aux sessions de formation de personnels communaux (tenues pour la plupart au Centre de formation pour l'administration municipale de Buea), ciblant principalement les secrétaires généraux, receveurs municipaux, agents communaux de développement, agents communaux financiers et adjoints. Ces sessions ont été financées en quasi-totalité sur fonds IDA[41]. Par ailleurs, on notera que la phase 2 ne comportait pas - sauf erreur - d'objectifs, de résultats attendus ou d'indicateurs concernant la formation des acteurs communaux, des services techniques déconcentrés, organismes d'appui local, prestataires ou Comités de gestion.

Tableau 20. PNDP phase 2. Sessions de formations financées sur la composante 1 pour chaque région ciblée

Régions		AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
IDA II	Nb	9	23	72	62	22			17*	17**	25	**247**
	MF CFA	20,4	50,0	54,1	62,1	44,6			47,2*	0,0	58,3	336,7
C2D	Nb									7**		7
	MF CFA									0,0		0,0
Ensemble	Nb	9	23	72	62	22			17*	24**	25	254
	MF CFA	20,4	50,0	54,1	62,1	44,6			47,2*	0,0	58,3	336,7
Nb Comm. Bénéf.		9	23	12	31	22			17	24	25	163
Comm. Bénéf. (%)		41 %	37 %	30 %	100 %	100 %			45 %	96 %	100 %	51 %
MF CFA / Comm.		2,3	2,2	4,5	2,0	2,0			2,8	0,0	2,3	2,1
Nb / Comm. moyen		1	1	6	2	1			1	1	1	1,6

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).

* dont 2 en cours ou non démarrées (5,4 MF CFA).

Source : base PNDP.

[40] INS et MBwangue-Mouafo.

[41] Sept sessions (non démarrées) sont cependant mentionnées dans la région Sud comme ayant été financées sur C2D. On note également que dans l'Extrême-Nord, 75 sessions sont enregistrées dans la base comme ayant été ciblées sur un bénéficiaire unique (1er ou 2ème adjoint, Secrétaire général, agent communal de développement, comptable, chef de service développement local).

Savoir-faire acquis. Le nombre de micro-projets réalisés dans chaque commune donne également une idée du *learning by doing*, c'est-à-dire du savoir-faire acquis par la commune en matière de maîtrise d'ouvrage. Bien que ce chiffre, fortement dépendant de l'appui des Cellules régionales, puisse être biaisé, et que son évolution dans le temps ne soit pas encore mesurable, il nous a paru intéressant de présenter cette analyse, en recommandant qu'elle soit systématisée aux plans géographique et sectoriel en phase 3.

Le tableau 21 montre que 7 % des communes cibles (21 communes représentant 7 % de la population cible) n'ont pu réaliser plus d'un micro-projet durant la période considérée[42]. En revanche, ledit tableau montre inversement que 93 % des communes cibles ont réalisé plusieurs micro-projets : de 2 à 18 micro-projets pour 81 % d'entre elles (77 % de la population) et même de 19 à 58 micro-projets pour 12 % d'entre elles[43]. De l'avis de la mission, et sous réserve d'autres facteurs qu'elle n'aurait pu identifier, ces taux d'activité témoignent de l'efficacité du *process* PNDP sur la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes.

Tableau 21. PNDP micro-projets (MP). Répartition des communes cibles et de la population suivant le nombre de micro-projets par commune

Nombre de micro-projets (MP)	% des communes	% de la population
1	7 %	7 %
de 2 à 18	81 %	77 %
plus de 19	12 %	16 %

Sources : base PNDP

Appui à la réforme

Au cours de la phase 1, le PNDP a financé et suivi en collaboration avec le MINATD deux études qui ont débouché (*i*) sur la Loi n° 2009/11 de juillet 2009 portant régime financier des collectivités, et la Loi n° 2009/19 de décembre 2009 portant fiscalité locale ; (*ii*) sur l'Arrêté n° 00136/A/MINATD/DCTD du 24 août 2009, rendant exécutoires les tableaux types des emplois communaux. La production puis l'adoption de ces textes réglementaires, étape clé dans le processus de décentralisation, témoignent de l'efficacité de l'appui apporté par le PNDP à la politique de l'Etat camerounais dans ce domaine.

La phase 2 ne comportait pas d'objectifs, de résultats attendus ni d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de l'appui du Programme à la réforme de décentralisation au niveau central. Cependant, les résultats de la collaboration avec le MINADT en phase 1 et la relation forte qui a été instaurée à cette occasion, ont amené la reconnaissance du Programme comme acteur important de la réforme, et constituent un autre signe de son efficacité dans ce domaine.

[42] Neuf communes dans la région Centre, sept dans l'Ouest, deux dans la région Littoral, deux au Nord et une commune au Sud.
[43] Dont sept communes en Adamaoua, cinq communes au Nord et une commune dans l'Extrême-Nord.

Efficience

Coûts et délais de mise en œuvre du financement PNDP

Les modalités de suivi de la mise en œuvre du financement du PNDP ne permettent pas d'en évaluer l'efficience facilement et de manière récurrente. Les bilans financiers périodiques, souvent présentés selon des formes et des agrégations différentes, sont difficiles à harmoniser, tandis que les classifications des dépenses dans les audits ne permettent pas de conduire une analyse portant sur l'efficience. Par ailleurs, les tableaux figurant dans les rapports d'achèvement élaborés par le PNDP et finalisés par la Banque mondiale (ICR – *Implementation Completion Report*) pour chaque phase sont structurés différemment et ne permettent pas la comparaison entre les deux phases[44]. Pour ces raisons, nous avons choisi de baser l'évaluation de l'efficience sur les tableaux ressources/emplois établis par le PNDP pour chaque phase (cf. tableaux 2 et 3), bien qu'ils ne précisent pas la répartition des apports respectifs des contributeurs entre les différentes composantes[45]. Néanmoins, nous disposons sur ce plan de tableaux Ressources/Emplois spécifiques aux financements C2D fournis par le PNDP, dont nous avons ainsi pu exploiter les données pour l'analyse.

Service *versus* structure. Le coût du changement apporté par le Programme ou, plus précisément, le coût de production des *outputs* générateurs des changements espérés, sont, de l'avis de la mission, les indicateurs essentiels pour l'évaluation de l'efficience du PNDP. Sous cet angle, l'efficience peut s'analyser à travers les poids respectifs de deux catégories de dépense, à savoir : (*i*) la dépense « de service », directement consacrée à la réalisation d'interventions visant à l'amélioration des conditions de vie des populations et des capacités de leurs édiles, et (*ii*) la dépense « de structure », qui finance les moyens nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre la dépense « de service ».

Cette classification ne figure pas dans les tableaux financiers du Programme, mais on peut construire un ordre de grandeur de ces ratios au moyen d'un calcul global assimilant la dépense de service aux dépenses des composantes 1 et 2 (1, 2 et 3 en phase 1), comprenant essentiellement des micro-projets et des formations, et les dépenses de structure à celles de la composante 3 (composante 4 en phase 1). Il faut noter que ce calcul donne un minimum dans la mesure où il sous-estime légèrement la dépense de service, quelques études et ateliers ayant été financés sur les composantes 3 (phase 1) et 4 (phase 2).

Le tableau 22, tiré des tableaux ressources/emplois établis par le PNDP pour chaque phase, présente cette analyse. Il indique que la dépense de service a représenté globalement 68 % de la dépense totale sur les deux phases du Programme, tous bailleurs confondus, contre 32 % pour la dépense de structure. Le rapport « Structure/Service » de 48 % peut s'interpréter en concluant que « la mise en œuvre de 100 F CFA a nécessité la mobilisation de 48 F CFA ». Le financement C2D, considéré isolément, montre une performance meilleure, avec 71 % de dépenses de service et un ratio « Structure/Service » de 40 %.

[44] Le rapprochement entre les deux tableaux (phase 1, par composantes ; phase 2, par natures de dépenses) tenté sur cette base dans la version provisoire du présent rapport, a abouti à un résultat trop inexact pour pouvoir être conservé ici.
[45] La répartition entre bailleurs est donnée par les rapports d'achèvement (ICR) de la phase 1 et de la phase 2, élaborés par le PNDP et finalisés par la Banque mondiale. Mais la différence de structure entre les tableaux des deux rapports n'a pas permis d'établir un calcul fiable, c'est pourquoi l'analyse initialement tentée sur cette base n'a pas été conservée.

Tableau 22. Poids respectifs des dépenses de service et de structure dans la dépense totale

(montants exprimés en F CFA)

Phase 1	Tous bailleurs	dont C2D
Composante 1 : Appui financier au développement des communautés rurales	14 300 905 727	3 811 791 015
Composante 2 : Appui aux communes dans le processus progressif de décentralisation	982 522 323	547 290 286
Composante 3 : Renforcement des capacités des acteurs	3 671 107 533	1 641 055 020
Composante 4 : Coordination, gestion, suivi-évaluation et communication	8 734 240 137	2 318 610 337
Total phase 1	**27 688 775 720**	**8 318 746 658**
Structure/Total	32 %	28 %
Service/Total	68 %	72 %
Structure/Service	46 %	39 %

Phase 2	Tous bailleurs	dont C2D
Composante 1 : Allocations aux communes	30 845 441 083	11 290 134 844
Composante 2 : Appui à la décentralisation	4 742 955 591	1 550 062 458
Composante 3 : Coordination, gestion, suivi-évaluation et communication	17 491 995 267	5 261 501 311
Total phase 2	**53 080 391 941**	**18 101 698 613**
Structure/Total	33 %	29 %
Service/Total	67 %	71 %
Structure/Service	49 %	41 %

Ensemble PNDP	Tous bailleurs	dont C2D
Dépenses de « service » : composantes 1, 2, 3 (phase 1) + 1, 2 (phase 2)	54 542 932 257	18 840 333 623
Dépenses de « structure » : composantes 4 (phase 1) + 3 (phase 2)	26 226 235 404	7 580 111 648
Total PNDP	**80 769 167 661**	**26 420 445 271**
Structure/Total	32 %	29 %
Service/Total	68 %	71 %
Structure/Service	48 %	40 %

Sources : base PNDP.

Ces ratios ne sont pas inhabituels pour des programmes du type PNDP dont la caractéristique première est une forte fragmentation des *outputs* sur un espace étendu[46]. La mise en place et le fonctionnement du dispositif sur les dix régions génèrent en effet des dépenses de structure incontournables. A cet égard, on remarquera que la création de quatre nouvelles Cellules régionales de coordination en phase 2 n'a quasiment pas augmenté le poids de la dépense de structure, compensé par l'accroissement du nombre de communes clientes : ce qui, de l'avis de la mission, doit être considéré comme une performance, résultat de l'amélioration de la productivité du Programme.

Coûts unitaires. Un autre aspect de l'efficience du PNDP est celui du coût global moyen de réalisation des micro-projets comparé à celui d'autres filières de réalisation. Le tableau 23 compare ainsi les coûts moyens sur les deux phases du PNDP concernant les constructions (hors réhabilitations) de classes équipées (dotées de latrines), de puits et de forages, avec les coûts moyens des mêmes équipements figurant dans la base FEICOM[47]. L'analyse qui en découle confirme clairement et au-delà les conclusions du rapport d'achèvement de la Banque mondiale sur la compétitivité de la filière PNDP.

[46] Exemple : Programme Adere Nord-Mali (UE), où les coûts de structure mobilisaient 33 % de la dépense totale en 2008.
[47] Les coûts pris en compte pour le PNDP incluent les dépenses d'études, de travaux et de contrôle (dépenses supposées intégrées dans les montants de la base FEICOM). Afin de permettre la comparaison, ils n'incluent pas toutefois les coûts de structure (non disponibles pour le FEICOM).

Tableau 23. Coûts unitaires comparés classe, puits, forage

		FEICOM	PNDP	Ecart
Classe	Nombre de micro-projets (MP) considérés	95	287	
	Nombre d'Unités (U)	773	630	
	Moyenne U/MP	8,1	2,2	
	Dépense totale (MF CFA)	9 865	5 256	
	Coût/Unité (MF CFA)	**12,8**	**8,3**	**- 35%**
Puits	Nombre de micro-projets (MP) considérés	21	491	
	Nombre d'Unités (U)	228	748	
	Moyenne U/MP	10,9	1,5	
	Dépense totale (MF CFA)	1 812	3 926	
	Coût/Unité (MF CFA)	**8,0**	**5,2**	**- 35%**
Forage	Nombre de micro-projets (MP) considérés	53	350	
	Nombre d'Unités (U)	410	421	
	Moyenne U/MP	7,7	1,2	
	Dépense totale (MF CFA)	4 127	3 334	
	Coût/Unité (MF CFA)	**10,1**	**7,9**	**- 22%**

Sources : bases FEICOM et PNDP.

L'absence de documentation sur d'autres filières de réalisation n'a pas permis d'établir des comparaisons de coûts unitaires, notamment sur la production de classes pour vérifier l'avis du Conseil syndical de la société civile (CSSC)[48] et comparer l'efficience des filières PNDP et EduBase [49]. En réponse à une question posée par l'AFD sur la capacité du PNDP à relayer la filière EduBase, on remarquera qu'une augmentation de la production de nouvelles classes à hauteur de celle d'EduBase (1 593 classes sur environ 5 ans) demanderait un quasi quadruplement du rythme de production PNDP (873 classes sur 10 ans)[50]. Un tel accroissement est *a priori* techniquement faisable, mais ne serait pas souhaitable de l'avis de la mission. En effet, ceci conduirait à ce que la production de nouvelles classes contribue à hauteur de près de 50 % de la production totale du PNDP (contre 11 % aujourd'hui)[51], ce qui ferait perdre au Programme son caractère multisectoriel d'instrument de développement local.

Délais. Les différents délais consommés pour la mise en œuvre des micro-projets font l'objet de 14 champs spécifiques dans la base PNDP de la phase 2[52]. Cependant, compte tenu du remplissage incomplet de ces champs, et de l'incertitude d'une analyse limitée aux micro-projets dont les dates étaient renseignées, la mission n'a pas été en mesure de réaliser une évaluation systématique des délais du *process* de réalisation des micro-projets. Les seules sources sur cette question restent les appréciations négatives, mais non documentées, portées par les sondages limités de l'audit technique et financier 2010-2012[53]. Les visites de terrain réalisées par la mission confirment des dépassements fréquents au niveau des délais.

[48] Le CSSC juge très élevé le coût unitaire moyen de construction d'une classe, soit 8 MF CFA.
[49] L'étude CraTerre ne mentionne pas de coûts unitaires. Louis Berger (AMO – appui à maîtrise d'ouvrage) fait état d'une fourchette de coûts unitaires comprise entre 8 et 9 MF CFA.
[50] Environ deux fois plus de classes en deux fois moins de temps. Si l'on prend en compte la durée-objectif nominale du programme EduBase (3 ans), le PNDP devrait accroître d'un facteur 6 son rythme de production de nouvelles classes.
[51] Dans les conditions actuelles de capacité du PNDP et de taille des micro-projets (2,2 nouvelles classes construites par micro-projet en moyenne).
[52] La base de la phase 1 ne comporte pas de champs relatifs aux délais. Les 14 dates/durées dont l'enregistrement est prévu dans la base de la phase 2 sont les suivantes : validation du Conseil municipal élargi aux sectoriels (COMES) ; signature de la Convention ; signature du Contrat prestataire (prévue/réelle) ; signature du Contrat contrôleur (prévue/réelle) ; signature du contrat ingénieur ; démarrage des travaux (prévue/réelle) ; durée des travaux (prévue/réelle) ; réception provisoire des travaux (prévue/réelle) ; dernière supervision cellules régionales.
[53] Le Rapport d'audit pour l'exercice 2012 fait état, sur la base de 31 micro-projets sondés, de dépassement de délai en matière de réalisation de travaux pour 74 % des cas, avec un dépassement moyen de délai ressortant à 55 %.

Les insuffisances dans la saisie des différentes dates résultent vraisemblablement de l'attention insuffisante accordée à ce type d'information, mais elles indiquent aussi, de l'avis de la mission, que ce niveau de détail est excessif face à la charge de travail supportée par les Cellules régionales de coordination dans le cadre de leur organisation actuelle. A cet égard, nous suggérons : (*i*) de revoir et d'actualiser dans la mesure du possible la saisie des dates des différentes étapes dans les champs de la base PNDP pour lesquels cela est encore possible ; (*ii*) et, si cela s'avère faisable et nécessaire, de mettre en place un système incitatif pour leur remplissage (exemples : gratifications ou pénalités à l'occasion de contrôles périodiques par la Cellule nationale).

Coûts et délais de l'instruction, de la mise à disposition et du suivi du financement C2D

Délais. Nonobstant le retard de la mise en œuvre du C2D I, qui a dû attendre l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (I-PPTE), l'instruction du concours, commencée en 2004 aurait demandé une durée calendaire d'environ une année : ce qui, eu égard au montant en jeu, est court comparativement à un projet classique. Par ailleurs, point n'est besoin de revenir sur les performances du système en matière de rapidité de mise en place des fonds à la BEAC – Banque des Etats d'Afrique centrale (deux semaines en moyenne à compter de leur mobilisation par le gouvernement camerounais). Cette caractéristique a joué un rôle déterminant dans la continuité de l'activité du PNDP, en évitant les interruptions qu'aurait entraîné la clôture du financement IDA à la fin de chaque phase du Programme.

Coûts. En termes de coûts, la dépense à prendre en compte est celle du temps total consacré aux concours C2D-PNDP par le personnel de l'AFD (Siège à Paris et agence régionale de Yaoundé) et du gouvernement camerounais (MINEPAT, MINEFI). En l'absence de données consolidées préexistantes sur ces coûts, et sur la base des 12 Aide-mémoires remis, nous estimons à 186 personnes-jour côté AFD le travail d'instruction, de mise à disposition et de suivi-évaluation. Bien que le coût de ce travail relève de la gestion de l'AFD et ne puisse faire l'objet que d'une estimation en ordre de grandeur, il est à l'évidence remarquablement faible rapporté au montant engagé pour le C2D-PNDP, voire au montant effectivement mobilisé, comparativement aux dépenses habituellement engagées pour des projets classiques.

Tableau 24. Missions AFD-C2D

N°	Période	Objet	Jours ouvrés	Nombre de personnes AFD	Hommes/ jour
1	Juillet 2004	Pré-évaluation C2D I	(7)*	3 (dont 2 Siège)*	(21)*
2	Avril 2006	Evaluation *ex ante* C2D I	4	3 (dont 2 Siège)	12
3	Février 2007	Supervision conjointe phase 1, C2D I	4	1	4
4	Mai 2007	Supervision conjointe phase 1, C2D I	6	1	6
5	Juin 2008	Revue à mi-parcours phase 1, C2D I	10	1	10
6	Mai 2010	Supervision conjointe phase 2, C2D I	8	1	8
7	Octobre 2010	Supervision conjointe phase 2, C2D I	2	1	2
8	Décembre 2010	Supervision conjointe phase 2, C2D I	15	1	15
9	Juin 2011	Evaluation *ex ante* C2D II	7	3 (dont 2 Siège)	21
10	Déc. 2011-Janv. 2012	Supervision conjointe phase 2 (RMP)	13	2	26
11	Février 2012	Supervision C2D II	7	2 (dont 1 Siège)	14
12	Décembre 2013	Supervision conjointe phase 2 (clôture)	13	2	26
13	Février 2014	Supervision C2D II	7	3 (dont 1 Siège)	21
				Total	**186**

Sources : aide-mémoires AFD, rapports d'achèvement Banque mondiale.

Au plan de la mobilisation et du suivi du financement, le système C2D-PNDP, peu différent de fait de l'Aide budgétaire ciblée (ABC), apparaît – comme cela était prévisible – beaucoup plus efficient que le mode de financement de type « projet » utilisé pour le C2D-EduBase. La recommandation de la mission sur ce plan est naturellement de conserver ce système de financement pour le PNDP, avec un C2D III : lequel offrira du reste l'avantage de pouvoir être appliqué en cas d'institutionnalisation du PNDP.

Par ailleurs, le ratio « Structure/Service » pouvant susciter un questionnement dans le cadre de la redevabilité, il est suggéré que la classification des dépenses en structure et en service soit introduite par le C2D III, si l'AFD choisit de poursuivre l'appui au PNDP sous cette forme. Le fait que la part des dépenses de structure dans le financement C2D soit inférieure à celle de l'ensemble du Programme (cf. tableau 22) fait partie, de l'avis de la mission, des constats qui contribuent à valider l'appui du C2D au PNDP.

Il faut relever enfin le taux apparemment très élevé de micro-projets non mentionnés comme achevés parmi ceux qui ont été financés sur C2D en phase 2 (56 % des micro-projets, 41 % du financement)[54]. Cette particularité, identifiée lors de l'analyse de la base micro-projets du PNDP, pourrait, sauf erreur, être liée à la priorité donnée par la Cellule nationale de coordination (CNC) aux tirages sur le fonds IDA, dont la clôture est intervenue fin 2013, alors que celle du C2D II n'interviendra qu'en 2016. Cette explication donnerait un autre exemple, outre l'adaptabilité du mode de financement C2D, de la capacité de la base PNDP en termes de suivi détaillé de l'emploi des fonds, et souligne l'intérêt de saisir ces données pour les autres *outputs* du Programme (Plans communaux de développement, formations, études).

Durabilité

Les évaluations sous ce critère ont porté sur les probabilités de pérennisation : (*i*) des effets des micro-projets PNDP sur les conditions de vie des populations cibles, (*ii*) des avancées obtenues en matière de renforcement des capacités communales et de la décentralisation, ainsi que (*iii*) de l'existence du Programme et de son inscription dans le paysage institutionnel camerounais.

Conditions de vie en milieu rural

Taux d'utilisation des micro-projets. La durabilité des effets du PNDP sur les conditions de vie en milieu rural dépend au premier chef de la viabilité du service rendu par les micro-projets réalisés. Or, il semble que les ouvrages fonctionnels non utilisés forment une part non négligeable de la production du Programme. D'après l'étude Genex 2013, portant sur un échantillon de 119 micro-projets achevés avant 2010 dans les régions couvertes en phase 1, 30 % des ouvrages réalisés seraient hors service[55] après quelques années (infrastructures de développement économique : 60 % ; hydraulique : 49 % ; secteur santé : 20 % ; ou encore région Sud : 48 % ; région Centre : 44 % ; mais Extrême-Nord : 0 %). L'évaluation 2009 réalisée par l'Institut national de la statistique (INS) camerounais indique des ordres de grandeur voisins.

Même si des taux d'ouvrage hors service du même ordre, voire plus élevés, ont pu affecter des programmes similaires au Cameroun ou dans d'autres pays[56], il n'en demeure pas moins que ces chiffres s'avèrent préoccupants. Ce constat soulève à notre avis une faiblesse importante du dispositif de suivi qui devrait être adressée en priorité pour la phase 3, *a fortiori* en cas d'institutionnalisation du Programme. Il est

[54] Le rapport d'achèvement de la phase 1 souligne également que plus de 50 % de micro-projets restent inachevés sur les 690 micro-projets répertoriés de la phase 1. Toutefois, la source de financement n'étant pas saisie dans la base de la phase 1, il n'a pas été possible d'analyser les écarts entre les micro-projets financés sur IDA et sur C2D.

[55] Le hors service, pour la mission, ne se limite pas aux projets non fonctionnels : il inclut les projets fonctionnels et inutilisés.

[56] Cameroun : *Scan Water* ; Côte d'Ivoire : PDCC 1990-1995 avec 25 % de projets non mis en service et 30 % de hors service ; Mali Adere-Nord : près de 50 % de projets inutilisés.

suggéré à cet égard que, pour la phase 3, le nombre ou le pourcentage de micro-projets en service effectif figure parmi les résultats attendus relatifs à la production de micro-projets[57] .

Les différentes causes de non service identifiées par les sondages Genex et INS se situent à l'un et/ou l'autre des trois stades : (*i*) conception (exemples : conception technique, estimations ou localisations erronées, budgets insuffisants, etc.) ; (*ii*) réalisation (exemples : capacités des entreprises, contrôles indulgents, etc.) ; (*iii*) gestion des ouvrages (exemples : laxisme ou organisation insuffisante des Comités de gestion, utilisations excessives ou destructives, refus d'utilisation par les commerçants, etc.).

Ces trois groupes de causes peuvent affecter la durabilité du service attendu sur les micro-projets par l'interruption du service, mais aussi par empêchement de son commencement (cas de « durabilité zéro »). Bien que la non mise en service d'un équipement réalisé relève plutôt de l'efficacité, il nous semble souhaitable de considérer ensemble les différentes causes possibles de la problématique clé de l'absence de service. C'est pourquoi la non mise en service est abordée sous le critère « durabilité ».

Les recommandations Genex concernant les stades de la conception (faisabilité) et de la réalisation sont en train d'être prises en compte par le PNDP : (*i*) sélection plus rigoureuse des organismes d'appui local et des entrepreneurs ; (*ii*) relèvement de la qualification technique et du statut des agents communaux de développement (ACD) ; (*iii*) échanges inter-communes ; (*iv*) suivi-contrôle et réceptions plus rigoureux ; (*v*) guides à l'usage des Comités de gestion ; (*vi*) implication des acteurs ; (*vii*) application stricte de la retenue de garantie.

Concernant le groupe 3 de causes, relatif à la gestion des ouvrages, il est vrai que la non-utilisation d'équipements fonctionnels, lorsqu'elle est liée à des défaillances dans leur gestion, ne peut être imputée au PNDP. Cependant, ce risque pourrait être limité préventivement, s'il était adressé de manière plus approfondie au stade de l'étude de faisabilité. Trois points clés, en particulier, devraient faire l'objet d'une attention particulière, sur la base d'une grille d'analyse systématique, dans les études de faisabilité des micro-projets : (*i*) l'identification des intérêts des acteurs, aux plans économique et social (exemple : marchés vides) ; (*ii*) la faisabilité de la maintenance (exemple : pompes en panne) ; (*iii*) le partage de l'information avec l'administration sectorielle correspondante (exemple : Centres de santé non *staffés*).

Concernant la maintenance, outre l'aspect déterminant de prévention à aborder dans l'étude de faisabilité des micro-projets, l'aspect réparation, au-delà des recommandations générales de l'étude Genex, devrait à notre avis faire l'objet d'une réflexion spécifique pour chaque catégorie de micro-projet. Le PNDP dispose à présent d'une expérience de 10 ans qu'il devrait capitaliser dans le cadre d'une réflexion sur les différents moyens opérationnels de pérenniser la réponse aux besoins de maintenance des équipements réalisés. Pour donner des résultats concrets applicables, cette démarche demandera une approche spécifique détaillée par type de micro-projet abordant de manière opérationnelle : (1) l'alerte (responsabilisation de la mairie, suivi des agents communaux de développement, interpellation citoyenne) ; (2) la mobilisation des ressources ; (3) la disponibilité de compétences, d'outillage et de pièces de rechange. L'existence ou la possibilité de développement de services de maintenance, privés ou publics, pourrait à cet égard conditionner l'éligibilité de certains micro-projets, notamment dans les domaines de l'eau et de la route, dont la maintenance est la plus déterminante pour la continuité du service.

D'une manière générale, il est suggéré que l'expertise interne du PNDP soit mobilisée de manière formelle (par exemple, dans le cadre d'un atelier *ad hoc*), pour produire une réflexion approfondie sur les mesures susceptibles de maximiser les chances de durabilité des services rendus par les micro-

[57] *Nota bene :* l'*outcome* à considérer (avant l'impact résultant du service rendu) devrait être l'utilisation effective, à distinguer de la fonctionnalité (« aptitude à fonctionner »). Trois stades sont donc à distinguer avant l'impact : la réalisation effective, la fonctionnalité (possibilité de mise en service) et l'utilisation effective.

projets, que ce soit par un resserrement des conditions d'éligibilité des requêtes ou par toute autre mesure (exemple : installation de réparateurs pour les ouvrages hydrauliques). Nous estimons à cet égard qu'une révision de la structure et du contenu des études de faisabilité serait nécessaire pour adresser ces préoccupations de manière plus systématique au moment de l'étude des micro-projets.

En tout état de cause, nos recommandations ne pouvant, comme celles de l'étude Genex, être mises en vigueur que progressivement, les cas de « hors service » risquent donc de perdurer. Pour limiter ce risque, nous suggérons de conditionner l'éligibilité des requêtes dans un secteur donné à l'absence de micro-projet hors service dans le même secteur.

Décentralisation

Appui à la réforme. La durabilité des avancées institutionnelles auxquelles a contribué le PNDP dans le domaine du renforcement de la décentralisation est acquise dans la mesure où elles sont inscrites dans la loi, et où l'inscription dans les PCD des investissements des ministères sectoriels camerounais a été rendue obligatoire depuis 2012.

Capacités communales. La durabilité des capacités d'administration et de maîtrise d'ouvrage acquises par les communes est difficilement évaluable au cours du Programme. La mission a cependant tenté une approximation, en considérant qu'il existe *a minima* une relation entre la capacité de maîtrise d'ouvrage d'une commune et le nombre de micro-projets dont elle a été bénéficiaire. Cet indice, bien qu'imparfait[58], montre qu'une capacité de maîtrise d'ouvrage significative a été développée et maintenue sur plusieurs années dans plus de la moitié des communes cibles, où plus de dix micro-projets ont été réalisés (13 % d'entre elles ayant réalisé entre 31 et 58 micro-projets). En revanche, les « bas » de cet indice (un seul micro-projet dans 7 % des communes, entre deux et dix micro-projets dans 40 % des communes) traduisent plutôt un manque d'efficacité et ne peuvent donc donner d'information sur la durabilité des capacités communales.

Dans l'hypothèse d'une phase 3 du Programme, la mission recommande que les indicateurs de durabilité fassent l'objet d'une réflexion spécifique associant l'équipe du PNDP pour chacun des différents types d'actions prévues dans le domaine institutionnel.

Durabilité institutionnelle

Les probabilités de continuité et de pérennisation de la dynamique engagée par la filière PNDP pour l'investissement public local sont évaluées à travers les perspectives : (*i*) de reconnaissance et d'inscription durable dans l'appareil d'Etat camerounais de son rôle dans le développement local ; (*ii*) de continuité de son financement à moyen terme.

Acteur central du développement local. Initialement programme à finalité sociale, de durée de vie limitée, ses 10 années d'activité, sa présence dans toutes les communes rurales et la volonté d'adresser les trois dimensions du développement durable, positionnent aujourd'hui *de facto* le PNDP comme l'outil national principal de la décentralisation et du développement local. Ce positionnement constitue, selon nous, à la fois la justification et la condition de la durabilité du Programme en tant que filière principale pour l'investissement public de fonction locale.

L'absence d'un autre instrument opérationnel multisectoriel d'aménagement du territoire au niveau national constitue l'opportunité pour le Programme d'acquérir la durabilité d'une institution pérenne. Toutefois, la faiblesse de la demande d'investissements économiques et environnementaux l'empêche de jouer pleinement ce rôle.

Selon nous, le PNDP a vocation à être érigé en instrument national pérenne du développement local. Cette évolution,

[58] Il peut être sujet à des biais dans la mesure où il est aussi lié à l'intensité de l'appui des Cellules régionales, et où la base PNDP ne permet pas d'identifier le taux de simultanéité des réalisations – Cf. recommandations sur la saisie des dates dans le Système de suivi-évaluation (SSE).

hautement souhaitable pour le pays dans la perspective prochaine de la régionalisation, demande cependant que le Programme accepte : (*i*) de dépasser la stricte réponse à la demande, pour mettre pleinement en œuvre le potentiel d'initiation, de conseil et d'influence acquis après 10 années d'expérience, et (*ii*) d'élargir son domaine préférentiel (social) pour développer résolument ses capacités dans les domaines environnemental et économique.

La mise en place de guichets spécifiques et le renforcement des équipes centrale et régionales du Programme par des profils de spécialistes en ingénierie sociale/environnementale et d'économistes planificateurs, permettraient de donner au PNDP l'expertise nécessaire pour remplir sa mission de conseil et d'orientation, et servir durablement en tant qu'outil opérationnel à la fois (*i*) les communes à travers les Plans communaux de développement et les micro-projets pour l'aménagement du territoire communal, et (*ii*) l'Etat camerounais, dont il renforcerait la souveraineté face aux aides internationales, afin d'assurer la cohérence entre les multiples interventions, et face aux communes, afin d'assurer la cohérence entre politiques sectorielles nationales et locales.

Financement. La durabilité de la dynamique PNDP est effective et solide dans la mesure où : (*i*) la continuité du financement C2D a permis le maintien de la continuité de l'activité du Programme lors de l'interruption des financements IDA au moment de la clôture des phases 1 et 2, et (*ii*) l'intérêt marqué par les communes, particulièrement depuis la généralisation de la couverture territoriale, joint au développement des savoir-faire des équipes du Programme et à la continuité du flux d'investissements, ont conduit le gouvernement camerounais à engager des discussions, aujourd'hui avancées, en vue de transformer le PNDP en une Agence nationale pérenne.

A cet égard, l'éventualité d'un rapprochement avec le FEICOM a été évoquée à plusieurs reprises au cours de la mission. Indépendamment du fait que le PNDP n'est pas (encore) une institution pérenne, il est vrai que les deux organismes sont potentiellement des instruments d'aménagement du territoire : le FEICOM par la péréquation dans la redistribution de ressources, le PNDP par sa capacité d'appui à la mise en œuvre et surtout par son potentiel de conseil et d'incitation sectorielle (qui supposerait toutefois un aggiornamento de l'équipe, plutôt centrée pour l'instant sur sa mission de réponse à la demande).

Cependant, une fusion des deux dispositifs ne serait pas souhaitable. La logique financière dominante du FEICOM, dont les ressources sont beaucoup plus importantes et les activités plus diversifiées que celles du PNDP, risquerait de prendre le pas et d'affaiblir la culture « technique/service » du PNDP. Ce qui serait dommageable pour la durabilité de la dynamique de développement communal engagée par le Programme depuis plus de 10 ans.

Une fusion ou une articulation intermédiaire risque d'aboutir à une séparation des activités techniques et financières entre les deux organismes, qui aurait pour effet probable de transformer le PNDP en agence d'exécution pour la réalisation de projets identifiés et financés par le FEICOM. Cela ne nous paraît pas souhaitable, compte tenu des savoir-faire acquis par le PNDP en matière de synergies entre la réalisation de micro-projets et le renforcement des capacités communales, ainsi qu'en matière de participation des populations bénéficiaires. Les difficultés de mise en œuvre de la convention du 2 novembre 2012 sont aussi, à notre avis, l'indice d'une « concurrence » de fait qui gênerait l'instauration d'une collaboration entre les deux organismes[59].

Une synergie pourrait en revanche être recherchée entre le savoir-faire du PNDP et les ressources du FEICOM. Les deux organismes, tout en gardant leurs autonomies respectives, pourraient développer une collaboration dans laquelle le FEICOM, abandonnant son activité de production, endosserait le rôle de l'Etat-bailleur, dont les financements seraient mis en œuvre par le PNDP dans les mêmes conditions que ceux des autres contributeurs.

[59] Le FEICOM finance déjà certaines infrastructures sociales dans des conditions similaires au PNDP.

Ce couplage entre les appuis financier et technique aux collectivités territoriales, chaque institution agissant dans son domaine de compétence respectif (le FEICOM en organisme financier et conservant ses autres activités, notamment pour la collecte et la redistribution des centimes additionnels, le PNDP en organisme d'appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales), pourrait constituer un dispositif national servant à la fois, sous la double tutelle ministérielle MINEPAT/MINATD, les politiques de développement local des collectivités territoriales et les politiques d'aménagement du territoire de l'Etat camerounais.

Impacts

Réduction de la pauvreté

Difficultés de suivi. Bien que les micro-projets réalisés dans le cadre du PNDP constituent le facteur essentiel de l'impact du Programme sur les conditions de vie des populations bénéficiaires, il n'existe pas actuellement de source d'informations qui permette d'évaluer cet impact de manière exhaustive et fiable. Quatre indicateurs relatifs à la phase 1 (non repris en phase 2) ne sont mesurables que par le biais d'enquêtes lourdes sur les niveaux de vie à réaliser.

Les seules sources d'informations dans ce domaine sont les sondages évaluatifs, qui portent sur des échantillons réduits[60] . Elles ne citent que rarement les données d'impacts qui peuvent être recueillies auprès d'organismes officiels (exemples : effectifs scolaires, taux d'admission, abonnés au réseau électrique, comptages routiers, nombre de consultations sanitaires, prévalence de la morbidité hydrique, etc.).

Par ailleurs, les effectifs de bénéficiaires indiqués par la base PNDP donnent une indication de principe et un ordre de grandeur de la population desservie[61], mais ils ne sont renseignés que pour deux tiers des micro-projets, ne sont pas vérifiables aisément et surtout ne donnent pas d'indication sur le service effectivement rendu par les équipements réalisés.

[60] INS 2009 (132 micro-projets couvrant 25 communes), Evaluations par les bénéficiaires 2007 (25 communes) et 2013 (66 communes), Etude Genex 2013 (119 micro-projets) et INS 2014 (83 micro-projets couvrant 50 communes).

[61] Cet effectif est par définition difficile à établir. La base PNDP indiquant généralement un nombre de bénéficiaires identique pour les micro-projets de même nature, cet effectif semble résulter d'une estimation très sommaire, voire de l'application d'une norme.

Avec près de 4 000 micro-projets réalisés depuis 2005, le PNDP a perdu son caractère initial de projet temporaire pour devenir aujourd'hui une filière majeure de l'investissement public local au Cameroun, avec une vocation potentielle à devenir un instrument d'aménagement du territoire. Pour ces raisons, et quelle que puisse être la qualité des méthodes d'échantillonnage statistique, nous ne pensons pas approprié d'évaluer l'effet des activités du PNDP sur les conditions de vie de la population sur la base de sondages occasionnels.

S'il ne peut être question d'inclure le suivi récurrent des données d'impact dans le mandat du PNDP, un suivi exhaustif et systématique des niveaux de services des micro-projets réalisés par le PNDP pourrait à tout le moins être effectué. Un tel suivi nous semble non seulement justifié, mais aussi possible, au stade des études de faisabilité (EF) : l'instruction de la requête d'un micro-projet pourrait notamment intégrer systématiquement un état (par l'organisme d'appui local, sous contrôle de l'agent communal de développement) du niveau de service effectif des micro-projets précédemment réalisés dans le même secteur.

Parallèlement, dans l'hypothèse d'un futur C2D III, si la faisabilité d'un suivi national des impacts du Programme par un organisme indépendant (exemple : CSSC – Conseil syndical de la société civile) devait se confirmer, un appui de la France à cette activité, hors C2D III, pourrait être envisagé.

Facteurs limitants de l'impact. Nonobstant ses difficultés de suivi, l'impact de la production du PNDP sur les conditions

de vie des populations bénéficiaires est soumis à deux facteurs qui limitent le nombre d'ouvrages fournissant un service effectif : (*i*) soit parce que les ouvrages n'ont pas été achevés, (*ii*) soit parce que les ouvrages sont fonctionnels mais non utilisés (à savoir identifiés comme « hors service »). Ces deux facteurs, bien qu'ils affectent conjointement l'impact des micro-projets sur la pauvreté, sont abordés ensemble dans le chapitre « Durabilité » (voir *supra*).

Bénéficiaires urbains. On notera enfin sous la présente rubrique « Impacts sur les conditions de vie des populations » qu'une partie des bénéficiaires du PNDP sont des urbains : ceux des 10 communes d'arrondissement destinataires de 147 micro-projets[62] (totalisant un montant d'investissement de 1 148 MF CFA), incluses dans le champ du PNDP pour la raison qu'elles étaient répertoriées comme communes rurales lors de la réorganisation des statuts communaux. Cette « brèche » dans la vocation rurale du PNDP confirme, s'il en était besoin[63], que le Programme est en mesure de prendre en compte les 35 communes d'arrondissement restantes, pour que son champ d'action couvre, comme celui du FEICOM, l'ensemble des communes du pays.

Toutefois, si elle doit se faire, cette extension devrait être précédée des deux mesures suivantes : (1) l'élaboration, en concertation avec le FEICOM, et la mise en vigueur de règles d'éligibilité spécifiques pour les micro-projets destinés aux communes d'arrondissement, avec, au moins dans un premier temps, une limitation aux services sociaux de proximité, afin de mettre en place une protection solide des Cellules régionales de coordination contre les risques de pression, d'autant plus élevés que les bénéficiaires potentiels sont physiquement plus proches ; (2) un renforcement et une organisation idoines, aux niveaux central et régional, de l'équipe PNDP, qui sans cela risquerait d'accorder une attention moindre aux micro-projets du milieu rural au profit des projets urbains. La proximité des communes d'arrondissement (35 communes sur 45 se trouvent dans des capitales régionales) ne saurait servir d'argumentaire pour éviter ce renforcement.

[62] 17 micro-projets en phase 1 + 130 micro-projets en phase 2 (dont 8 micro-projets non démarrés en novembre 2014).

[63] L'intervention en milieu urbain est en principe moins coûteuse en frais de structure et moins aléatoire en termes de résultat. Il faut par ailleurs noter que l'effectif des communes bénéficiaires sur les deux phases rassemble 63 communes de plus de 15 000 habitants chacune.

[64] INS et Mbwangue-Mouafo.

Renforcement de la décentralisation

L'impact du PNDP dans le renforcement de la décentralisation s'analyse selon deux axes autour desquels est organisé l'appui du Programme au renforcement de la décentralisation : le renforcement des capacités des communes dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage, de la gestion administrative et financière et des ressources fiscales, renforcement centré sur 4 *outputs* : (*i*) micro-projets, (*ii*) Plans communaux de développement, (*iii*) formations, (*iv*) agents communaux financiers / agents communaux de développement, et (*v*) contribution à la conception des réformes élaborées au niveau central, essentiellement apportée *via* le financement et le pilotage d'études institutionnelles, notamment sur les transferts de compétences, la fiscalité et le patrimoine.

Capacités des communes

L'impact du PNDP sur les capacités des communes est retracé à travers un nombre important d'indicateurs en phase 1 (21 indicateurs), mais seulement deux indicateurs en phase 2, à l'issue de laquelle il a été évalué positivement par les sondages-bénéficiaires de 2013[64], sur la base de deux des indicateurs déclencheurs de passage à la phase 3 : (*i*) au moins 90 % des communes cibles ont intégré, dans leurs budgets, les investissements prioritaires définis dans leurs Plans communaux de développement respectifs ; et (*ii*) au moins 80 % des communes se disent satisfaites de la qualité des services reçus. On notera cependant que, si l'atteinte du second déclencheur peut se déduire d'un sondage sur échantillon, la valeur du premier déclencheur aurait demandé une vérification exhaustive des budgets des 321 communes ciblées, soit hors de portée de la mission.

Micro-projets

Si l'impact du micro-projet sur l'amélioration des conditions de vie reste perfectible (cf. *supra*), au plan du renforcement des capacités communales, il fait incontestablement partie des réussites du Programme. Le micro-projet PNDP constitue depuis 10 ans une filière alternative compétitive par rapport aux filières classiques de l'Etat camerounais (budgets d'investissements publics sectoriels et FEICOM) pour l'investissement public de fonction locale. En lui apportant du « grain à moudre », le micro-projet PNDP a permis à la jeune institution communale de s'engager concrètement dans son métier de maître d'ouvrage (*learning by doing*), même s'il est évident que la vitesse de cet apprentissage ne peut être identique pour toutes les communes visées, notamment du fait de situations locales spécifiques que le PNDP ne maîtrise pas (exemples : dynamisme plus ou moins marqué des maires, situations politiques contrastées, etc.).

Nos recommandations relatives à l'impact de l'instrument micro-projet sur le renforcement des capacités communales concernent d'abord les mesures à prendre pour améliorer le service effectivement rendu par les micro-projets aux populations bénéficiaires (voir *supra*), en tant que facteurs de crédibilité des communes auprès de leurs administrés.

Nous suggérons par ailleurs que soient étudiées certaines dispositions qui pourraient renforcer l'appropriation de l'instrument micro-projet par les communes (*i*) *via* une publication plus large des allocations et de leurs modalités de calcul, ainsi que par la mise en place d'un dispositif d'appui à deux faces avec (*ii*) un système formel d'incitation[65] au bénéfice des communes les plus dynamiques (donc les moins coûteuses en termes d'activités pour le PNDP), et en revanche (*iii*) une assistance accrue aux communes les moins performantes.

Plans communaux de développement

Ce nouvel instrument de planification et de programmation territoriale locale avait été introduit par la phase 1 du Programme, puis perfectionné en phase 2 en fonction des enseignements tirés de la phase 1, notamment par un recentrage affirmé sur la commune et une focalisation moindre sur les communautés. Le Guide MINEPAT (2012) présente la nouvelle forme du document, en phase avec la prise en compte des Plans communaux de développement dans la préparation du Budget d'investissement public (BIP), par le biais d'une approche systématique par secteurs préalable à la programmation des Programmes d'investissements annuels (PIA).

L'impact du Plan communal de développement dans le paysage institutionnel camerounais a été de facto considérable, puisqu'il est désormais un passage obligé pour la programmation non seulement des collectivités décentralisées, mais aussi de l'ensemble des Programmes d'investissements prioritaires (PIP) des administrations sectorielles. Même si concrètement les articulations entre la gouvernance locale élue et l'administration sectorielle restent encore inégales selon les secteurs et demanderont du temps pour s'inscrire durablement dans les habitudes[66], cette reconnaissance nationale d'un instrument de projet fait partie des grandes réussites du PNDP.

Cette reconnaissance est confirmée au niveau local par les interviews des enquêtes bénéficiaires de 2007 et 2013, ainsi que par les entretiens avec les élus et personnels communaux rencontrés par la mission, dans lesquels le terme de « boussole » revient à tout instant.

Toutefois, certaines réserves recueillies au cours des visites

[65] Semble-t-il déjà pratiqué *de facto*, si l'on en juge par le nombre important de micro-projets dont ont bénéficié certaines communes : jusqu'à 58 micro-projets à Martap, 50 micro-projets à Mayo Darlé (Adamaoua) sur l'ensemble du Programme ou encore 44 micro-projets à Guider (Extrême-Nord) en phase 1/PGDT (Projet de gestion durable des terres), et inversement au fait que 22 des communes ciblées ont bénéficié d'un unique micro-projet sur l'ensemble du Programme.

[66] Cf. aide-mémoire AFD de février 2014 (extrait) : « *Le choix des investissements sur BIP en direction des communes ne prend pas systématiquement en compte les aspirations des populations définies dans les PCD, et ce malgré les circulaires du Président de la République (2011 et 2012) qui indiquent aux ministères sectoriels d'avoir pour cadre de référence les PCD pour la planification et la réalisation des investissements en direction des communes. Néanmoins, le BIP dans le cadre de l'élaboration de son Programme d'investissements prioritaires (PIP) 2014, a intégré pour la première fois les PCD dans son processus d'élaboration. Il est cependant trop tôt pour dire dans quelles mesures les PCD ont influencé les PIP.* »

de terrain, notamment sur l'utilité effective du Plan communal de développement, son caractère « *expertocratique* » et son contournement par des élites cherchant à capter des projets de l'Etat camerounais ou de ses partenaires au bénéfice de leurs propres communes, nous ont conduit à examiner de plus près quelques Plans communaux de développement de dernière génération. Cet examen a permis d'identifier quelques points de perfectionnement possibles en vue d'améliorer l'appropriation opérationnelle du PCD, en alignant mieux le document avec la perception concrète du territoire et de la population de sa commune que peut avoir un Maire « ordinaire ». Ont ainsi été relevés notamment :

I. au plan formel, l'épaisseur du document, le dimensionnement parfois exagéré de sa partie descriptive, plus souvent présentée en termes de contraintes que d'opportunités de développement, le vocabulaire parfois complexe et la rareté et/ou la faible lisibilité des cartes ;

II. au plan de l'opérationnalité du contenu, le regroupement dans un document unique d'éléments de planification à long terme et de programmation à court terme, conduit à des programmes de volume parfois considérable (plusieurs dizaines de milliards de F CFA) peu réalistes au regard des ressources réelles des communes, ce qui en affaiblit la crédibilité et en gêne l'appropriation ;

III. de même, le privilège donné à l'approche sectorielle, s'il facilite la prise en compte par les administrations sectorielles de l'Etat camerounais, ne facilite pas en revanche l'expression de la perception a-sectorielle « territoire/population » souvent dominante dans les administrations communales[67]. Ceci transparaît dans les formulations des visions municipales, parfois générales et peu consistantes car non reliées à des situations spécifiques concrètes de la commune considérée ;

IV. l'approche strictement sectorielle pourrait aussi expliquer l'absence de réflexion préalable systématique sur les opportunités de développement considérées globalement dans chacun des trois domaines du développement durable (économique, social et environnemental). L'absence dans les Plans communaux de développement d'une véritable « politique économique locale » formulée en tant que telle grève sans doute l'impact du document sur le développement économique local ;

V. le passage en revue systématique des 28 secteurs conduit à des *shopping lists* de projets qui – au stade de la programmation des priorités, surtout dans le domaine des services sociaux de base – induisent une « logique problèmes » de type « mise à niveau » voire humanitaire, centrée sur la réponse à des problèmes urgents qui ne demandent pas, de l'avis de la mission, le même travail de planification que celui de la réflexion de type « projet » voire « marketing territorial » dans une perspective de développement économique local.

Au-delà de ces analyses, on doit convenir que l'exercice « Plan communal de développement » joue, y compris à travers son évolution, un rôle déterminant pour l'appréhension de la gestion territoriale par les municipalités comme par les équipes régionales du PNDP. A cet égard, la révision de la structure et du contenu du Plan communal de développement pourrait faire l'objet d'ateliers internes au sein du PNDP, en vue de produire un manuel « maison » actualisant les versions existantes (MINEPAT et GIZ), avec pour objectifs :

I. la simplification des formulations et du vocabulaire ;

II. la production de descriptifs géographiques utiles, analysant les configurations en termes d'opportunités (et pas seulement de contraintes) pour le développement local ;

III. l'établissement de distinctions claires entre planification et programmation, entre logiques court terme de réponse à la demande et logiques moyen ou long terme de développement territorial ;

IV. la production d'animations destinées à aider les communes à formuler des visions spécifiques dans les trois

[67] Ce qui explique que les communes dont le maire ou certains élus ont un solide *background* technicien (et peuvent facilement faire appel aux réseaux associés) font souvent partie des plus dynamiques.

domaines du développement durable, appuyées sur des réalités et des potentialités concrètes ressortant de la connaissance du territoire, de l'analyse cartographique et de l'information sur les projets structurants ;

V. la définition de modalités opérationnelles pour l'élaboration de planifications désectorialisées à moyen et long termes dans les domaines environnemental, social et économique ;

VI. la méthodologie et les modules de formation des organismes d'appui local à cette évolution du document Plan communal de développement ;

VII. le partage et l'amendement du manuel relatif au Plan communal de développement, révisé lors des sessions CEFAM (Centre de formation pour l'Administration municipale) dans une logique de mise au point participative associant les communes, les sectoriels et les généralistes du développement territorial[68].

Concernant spécifiquement la cartographie, nous avons été informés du projet d'étendre à d'autres régions l'expérience engagée en collaboration avec des missions de développement de la région Nord telles que la MEADEN et la MIDIMA[69], en vue de produire pour les communes des cartes associées aux Systèmes d'information géographique (SIG) mis au point par ces organismes pour la gestion durable des terres, mais qui auraient également une fonction fiscale. Nous n'avons pas pu prendre connaissance des documents réalisés, mais nous rappelons que les exigences liées à l'objectif fiscal portent sur la réalisation d'une cartographie à l'échelle de la parcelle : ce qui risque d'engendrer des délais importants pour l'établissement de ces cartes, alors que le besoin pour les communes est aujourd'hui pressant. Il en va de même, quoique dans une moindre mesure, pour les Systèmes d'information géographique associés à ces cartes.

Pour ces raisons, nous suggérons que le PNDP étudie la faisabilité d'une option moins ambitieuse pour la cartographie des Plans communaux de développement, sans prises de vues aériennes, restitutions et redressements spécifiques, mais basée par exemple sur *Google Earth* et complétée *a minima* sur le terrain afin que les communes puissent disposer le plus rapidement possible de cartes de précision limitée (à l'exemple de la carte des points d'eau réalisée par la GIZ pour la commune de Dibang), mais où figureraient les éléments indispensables à la planification : réseaux naturels et créés (thalwegs, cours d'eau, crêtes, routes, pistes, lignes à haute et moyenne tensions, etc.) ; surfaces (agglomérations, principales cultures, forêts et autres espaces naturels, etc.) ; « points » (sommets et autres éléments ponctuels remarquables).

Formations

Les 1 188 sessions de formations dispensées entre 2010 et 2013 dans le cadre du PNDP [70] au bénéfice des agents et élus des communes cibles ainsi que d'autres acteurs (INS 2014), ont été centrées sur les huit thématiques principales suivantes : (*i*) planification communale ; (*ii*) formation des Conseils municipaux élargis aux sectoriels (COMES) ; (*iii*) passation des marchés (Code national camerounais) ; (iv) passation des marchés (procédures simplifiées de la Banque mondiale) ; (*v*) pratique budgétaire/recettes ; (*vi*) pratique budgétaire/dépenses ; (*vii*) gestion du patrimoine communal ; (*viii*) comptabilité communale.

L'impact de ces formations ne semble pas, sauf erreur, avoir fait l'objet de documents d'évaluation spécifiques. Aucun indicateur relatif aux formations n'a été utilisé en phase 2, et les indicateurs de la phase 1 étaient en fait des indicateurs d'activité (n° 14, 47, 48 et 69 [71]) en termes d'*output*. Parallèlement,

[68] Cf. Godron J. (2003), *Le territoire stratégique, nouveaux enjeux et clés de réussite du développement économique décentralisé.*
[69] Mission d'études pour l'aménagement et le développement du Nord ; mission de développement intégré des Monts Mandara.
[70] Dont 254 sessions de formations financées sur la composante 1 de la phase 2.
[71] 50 % des communes / 75 % des communautés ont reçu une formation / 12 communes sur 38 avant revue à mi-parcours (RMP) / 100 % des communes / 55 % des plans de formation des Unités de planification participative (UPP) des communautés exécutés en fin de phase.

les sondages évaluatifs (Institut national de la Statistique camerounais et enquêtes bénéficiaires) se contentent de rappeler les réalisations du Programme et/ou de rapporter la satisfaction des bénéficiaires sur de petits échantillons de communes. Il n'a donc pas été possible de documenter directement l'impact des formations sur les capacités des personnes formées, même si cet impact peut être apprécié indirectement à travers certains indicateurs de résultats intermédiaires (Plans de développement communaux produits, micro-projets réalisés, ratios budgétaires, etc.).

Comme cela a été abordé précédemment dans le présent chapitre (micro-projets, Plans communaux de développement), outre la poursuite et l'approfondissement des formations administratives, la mission recommande le développement de modules de formation spécifiques centrés sur l'amélioration des impacts des Plans communaux de développement et des micro-projets, à l'issue de la révision du contenu des Plans communaux de développement et des études de faisabilité. Ces deux modules, prioritairement destinés aux organismes d'appui local, devraient aussi associer les agents communaux de développement, les chefs de services techniques municipaux, les secrétaires généraux et autres élus communaux.

Par ailleurs, l'impact de l'importante activité « formations » du PNDP aurait justifié, selon nous, l'emploi d'instruments d'évaluation spécifiques. Cela aurait été possible *a minima* sans coût additionnel important, par le biais de tests appliqués aux bénéficiaires à l'issue des sessions, afin de vérifier le niveau d'acquisition des connaissances (plutôt que de faire évaluer les formateurs par les formés). Il est suggéré que cette disposition soit mise au point pour la phase 3, à l'occasion de la révision du contenu des formations recommandée par ailleurs (Plans communaux de développement et études de faisabilité).

Agents communaux financiers / Agents communaux de développement Les élus et personnels communaux interrogés dans les enquêtes bénéficiaires ainsi que lors de nos visites, ont presque unanimement fait état d'une amélioration des recettes fiscales grâce aux actions de l'agent communal financier (ACF), sans toutefois fournir d'indications chiffrées vérifiables. L'impact de la mise en place de l'agent communal de développement (ACD), plus difficile à apprécier quantitativement, est, selon les mêmes sources, également déterminant, en particulier pour le suivi de la mise en œuvre du Plan communal de développement et sa traduction en Plan d'investissements annuel. Nous avons constaté que le rôle des agents communaux de développement, rencontrés dans la mise en œuvre des micro-projets, apparaissait important et que leurs niveaux de qualification étaient globalement adéquats. Quelques réserves ont cependant été entendues concernant la durabilité de l'emploi des agents communaux de développement, avec des situations de salaire parfois précaires et une certaine marginalisation observée dans la commune.

L'impact du recrutement des agents communaux financiers sur les capacités communales pourrait être mesuré de manière plus continue et plus exhaustive *via* la saisie annuelle dans la future base ProADP de quelques lignes « recettes » des comptes administratifs ou des comptes de gestion des communes, qui sont ou seront enregistrées dans le progiciel SimBa. Les mesures qui, de l'avis de la mission, permettraient d'améliorer l'impact de la mise en place des agents communaux de développement concernent d'abord les mesures opérationnelles propres à renforcer l'insertion communale des agents communaux de développement, notamment en améliorant la régularité et le niveau de leurs rémunérations. L'amélioration de la mesure de cet impact pourrait passer par une responsabilisation plus directe et plus formelle de l'agent communal de développement dans les études de faisabilité (voir recommandations précédentes). Cette responsabilisation présenterait également l'avantage de clarifier le positionnement de cet agent en position de « détaché du PNDP », l'idée d'une intégration complète n'ayant pas fait la preuve de sa faisabilité.

Appui à l'élaboration des réformes

L'impact essentiel du PNDP au plan de l'élaboration des

réformes de décentralisation est connu depuis 2009, avec deux études qui ont abouti à compléter le dispositif de la décentralisation camerounaise :

I. l'étude sur la réforme de la fiscalité locale et sur le régime financier des collectivités territoriales décentralisées, engagée en 2006 et finalisée en 2008, qui a donné lieu à l'adoption de la Loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 sur la fiscalité locale et de la Loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales, toutes deux promulguées en 2009 ;

II. l'étude sur l'évaluation des besoins en personnels des communes en vue de l'élaboration d'un tableau type des emplois communaux, également engagée en 2006, en collaboration avec le MINATD, aux fins d'établir un diagnostic des ressources humaines au sein des communes et de proposer des organigrammes types, des profils et autres plans de carrière adaptés aux nouvelles missions des communes. Les tableaux types des emplois communaux ont été validés en 2009 par le gouvernement camerounais, puis fait l'objet de l'Arrêté n° 00136/A/MINATD/DCTD du 24 août 2009, lequel les a rendus exécutoires. Une stratégie d'accompagnement pour la mise en place de ces organigrammes types a été adoptée par le MINATD en 2014, afin d'accélérer leur appropriation (mise en place d'une assistance technique par la GIZ auprès du MINATD).

Si la promulgation des textes législatifs et réglementaires précédents a permis d'atteindre le premier déclencheur de passage à la phase 3 dans le domaine de l'appui à la décentralisation ; en revanche, le second déclencheur (préparation et approbation par le gouvernement camerounais de la Charte sur la décentralisation) n'a pas été complètement atteint, le projet de Charte ayant été certes préparé mais restant encore en attente d'approbation par le gouvernement. Toutefois, l'impact sur la poursuite du Programme n'a pas été négatif, puisque le niveau de réalisation des déclencheurs a été jugé « globalement satisfaisant » par la Banque mondiale, compte tenu du *positive track record* du Programme.

Le tableau 25 reprend la liste des études PNDP qui ont contribué dans différents domaines au renforcement de la décentralisation.

Tableau 25. Etudes PNDP contribuant au renforcement de la décentralisation

N°	Année	Etudes
1	2004	Etude sur le classement des communes
2	2006	Etude sur la réforme de la fiscalité locale et le régime financier des collectivités territoriales décentralisées
3	2006	Etude sur l'évaluation des besoins en formation du personnel communal et des élus locaux
4	2006	Etude sur l'évaluation des besoins en personnel des communes en vue de l'élaboration d'un tableau type des emplois communaux
5	2008	Etude sur la définition du cahier des charges de la solution informatique adaptée pour la gestion comptable et financière conforme au nouveau plan sectoriel comptable des communes
6	2008	Etude relative aux systèmes appropriés de traitement des déchets de marchés dans le cadre du PNDP
7	2008	Etude relative aux systèmes appropriés de traitement des déchets médicaux dans le cadre du PNDP
8	2012	Réalisation du contrôle citoyen *(Scorecard)* dans 10 communes

Source : PNDP.

Valeur ajoutée

La valeur ajoutée de la filière PNDP en tant que filière d'investissements publics locaux et en tant qu'instrument de décentralisation réside essentiellement dans trois de ses caractéristiques, à savoir :

I. par rapport à l'investissement d'Etat (BIP) : meilleur ciblage, garantie de l'existence d'une demande, moindre vulnérabilité aux interventions extérieures, et surtout plus grande prévisibilité et diminution des coûts et délais ;

II. par rapport à la filière FEICOM : diminution des coûts, moindre impact sur les budgets des communes pour certains investissements (cf. Chapitre « Efficience ») ;

III. dans l'effort de réforme pour la mise en place de la décentralisation : le rôle de la filière PNDP est sans concurrence ; sa production concrète fait exister l'Etat pour les communes et réciproquement les communes pour l'Etat. A cet égard, la mission suggère de pérenniser cette synergie institutionnelle *win-win* en renforçant le service rendu par le PNDP au MINATD, notamment par la mise à disposition du ministère des données sur l'évolution des niveaux de service qui figureront dans la future base de données ProADP, si la proposition de la mission de l'inclure dans cette base est retenue, ProADP pouvant en retour intégrer les informations de suivi des budgets communaux enregistrées dans le progiciel SimBa ;

IV. capacités communales : par la logique *learning by doing* de son activité micro-projets, le PNDP est actuellement la seule filière d'investissements publics locaux qui place la commune dans le *driver seat*. Ce rôle n'a pas, sauf erreur, d'équivalent au Cameroun.

La valeur ajoutée de l'intervention de l'AFD au regard de la logique « projet » de l'IDA est d'avoir permis :

I. de préserver la continuité du financement, atténuant les irrégularités du *timing-projet* ;

II. d'introduire des nouveaux domaines (micro-projets agroéconomiques et REDD+ *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*), confirmant la réactivité et la souplesse du pilotage de la filière PNDP, qui pourrait ainsi devenir rapidement – tout en restant participative et basée sur la demande locale – un instrument majeur d'aménagement du territoire ;

III. d'interpréter l'origine du financement comme nationale (dette remise), même si cette interprétation peut être discutée : ce qui, par rapport à un don externe, facilite l'appropriation de l'instrument PNDP par ses équipes et les bénéficiaires ;

IV. de crédibiliser l'idée de la transition du Programme vers une agence pérenne en renforçant sa faisabilité dans un avenir proche.

Visibilité

La place du PNDP dans le paysage médiatique national se caractérise par une forte présence dans la presse (moindre sur le terrain), essentiellement à travers les micro-projets, son produit phare. La bonne accessibilité du site Internet est également un facteur de visibilité, mais pourrait devenir contreproductive compte tenu du manque d'actualisation du site.

Le C2D-PNDP est moins visible sur le terrain que dans les ministères. Une visibilité trop affirmée du concours C2D sur le terrain serait à notre avis contradictoire avec le caractère quasi-ABC de ce mode d'appui financier de la France, et pourrait constituer un frein à l'appropriation de l'instrument par le gouvernement camerounais. En revanche, une communication

périodique sur les médias nationaux et radios locales concernant le soutien du C2D au PNDP permettrait de mettre en valeur auprès du grand public la contribution française à la réduction de la pauvreté, en soulignant son caractère additionnel à la participation à l'Initiative PPTE.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Maintenir et rendre plus visible l'appui C2D au PNDP

Le volume et la qualité des résultats du PNDP dans les domaines de la lutte contre la pauvreté en milieu rural et du renforcement de la décentralisation justifient la poursuite de l'appui de la France au Programme. Cet appui devrait porter sur une phase 3, financée selon les mêmes modalités, proches de l'aide budgétaire ciblée, dont l'efficience et la simplicité de mise en œuvre sont supérieures à celles d'un financement de type « projet » tel que l'appui EduBase. Elles offrent également l'avantage d'être applicables sans changement majeur en cas d'institutionnalisation du PNDP.

Parallèlement, une communication périodique sur les médias nationaux et radios locales sur le soutien du C2D au PNDP permettrait de mettre en valeur auprès du grand public la contribution française à la réduction de la pauvreté, en soulignant son caractère additionnel à la participation à l'Initiative PPTE.

Les suggestions qui suivent portent sur certaines dispositions auxquelles un C2D III pourrait contribuer, afin de renforcer et de pérenniser l'impact du Programme dans le paysage de la décentralisation camerounaise.

Elargir les missions et le champ d'activités du PNDP

Aménagement du territoire

Le PNDP, projet temporaire devenu aujourd'hui une filière majeure de l'investissement public local au Cameroun, a vocation potentielle à devenir un instrument national pérenne du développement local et de l'aménagement du territoire. Cette évolution, souhaitable dans la perspective prochaine de la régionalisation, demande cependant que le Programme accepte : (*i*) de dépasser la stricte réponse à la demande pour mettre pleinement en œuvre le potentiel d'initiation, d'orientation, de conseil et d'influence acquis après 10 années d'expérience, et (*ii*) d'élargir son domaine préférentiel et de ne plus se limiter à la réponse aux urgences sociales pour développer résolument ses capacités dans les trois domaines du développement durable (environnemental, économique et social), en vue d'accroître son impact sur le développement local.

Pour que le PNDP puisse effectivement devenir un instrument national d'aménagement du territoire, il sera nécessaire de pérenniser son positionnement institutionnel et de mieux faire connaître le poids de ses activités en termes de populations bénéficiaires. Pour cela, il faudra améliorer la facilité, la précision et la fiabilité des ratios incluant des données démographiques, ce qui demandera l'établissement d'une liaison pérenne entre la base PNDP et une base de données démographiques actualisées au dernier RGPH réalisé, incluant une harmonisation de la liste des communes résolvant les variantes toponymiques. Par ailleurs, pour assurer cette fonction « aménagement du territoire », le PNDP devrait systématiser la connaissance en temps réel du nombre de projets engagés aux différents stades sur les plans géographique et sectoriel.

Pour pérenniser son positionnement institutionnel, dans la dynamique de décentralisation d'une part, et comme instrument d'aménagement du territoire d'autre part, le PNDP pourrait étudier avec le MINATD et certains ministères sectoriels les possibilités de prolonger et de renforcer le service d'information qu'il rend à ces administrations *via* la publication périodique de données (par exemple, sur les réalisations et l'évolution des niveaux de service des micro-projets, et sur les

impacts financiers du PNDP quant aux recettes et dépenses des communes). Ce dernier point demanderait la mise en place ou l'organisation d'une liaison pérenne entre le progiciel SimBa et la base ProADP.

Micro-projets économie et environnement

Caractéristiques IDE. Le renforcement de l'orientation « Développement économique local » dans l'activité du Programme devrait conduire à privilégier les IDE, qui captent et redistribuent des revenus venant de clientèles externes, ou qui réduisent les achats des résidents à l'extérieur de la commune. Cette approche territoriale du développement économique ne demande pas d'étude(s) spécialisée(s), mais un simple *screening* au stade de l'étude de faisabilité.

Capitalisation IDE. Une investigation interne au PNDP permettrait d'éclairer les raisons (et de tirer les enseignements) de la quasi-absence d'investissements économiques dans l'Extrême-Nord.

Agriculture – Synergie ACEFA. Une réelle appropriation du volet agricole par l'équipe PNDP demandera : (1) le développement de la volonté et de la capacité d'initiation et d'orientation de l'équipe ; (2) la mise en place d'une expertise *ad hoc* ou l'étude des possibilités de synergie PNDP/ACEFA et de la faisabilité d'un appui technique de l'ACEFA aux communes pour l'identification de projets agricoles financés par le PNDP.

Agriculture/environnement – Capitalisation PGDT. Un travail de capitalisation pourrait être réalisé en interne par les Cellules d'appui au suivi-évaluation (CASE) des Cellules régionales de coordination des quatre régions PGDT (projet de gestion durable des terres), en vue de tirer de manière détaillée les leçons de l'expérience PGDT pour les différentes catégories de micro-projets réalisés et de donner des orientations pour la conception et l'exécution des micro-projets environnement et développement économique.

Environnement. Pour maintenir et renforcer la dimension environnementale amorcée par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) avec le PGDT, le financement C2D III devrait contribuer au développement d'une logique d'offre et d'incitation en soutenant : (*i*) un programme de sensibilisation/communication auprès des demandeurs potentiels, notamment sur la démarche REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*) ; (*ii*) à plus long terme, l'étude de faisabilité de la mobilisation dans le cadre du PNDP du système de paiement des services environnementaux et du rachat de crédits-carbone. Si cette recommandation est retenue, elle demandera une sensibilisation/formation des équipes PNDP aux niveaux central et régional.

Guichets et personnels spécialisés en économie locale et environnement. L'appui du C2D III pourrait contribuer à la mise en place de guichets spécifiques et au renforcement des équipes centrales et régionales du Programme par des profils de spécialistes en ingénierie sociale, environnementale et d'économistes planificateurs. Cet appui permettrait de donner au PNDP l'expertise nécessaire pour (*i*) développer sa mission de conseil et d'orientation dans les trois domaines, et (*ii*) servir durablement, en tant qu'outil opérationnel, à la fois les communes (à travers les Plans communaux de développement et les micro-projets pour l'aménagement du territoire communal) et l'Etat camerounais (en assurant la cohérence entre les aides internationales, ainsi qu'entre les politiques sectorielles nationales et locales).

D'une manière générale, l'appui du C2D III devrait contribuer à accroître les compétences, les budgets et autres moyens spécifiques, permettant de conserver et de développer la capacité du PNDP pour : (*i*) accueillir et mettre en œuvre des financements à objectifs différents, et (*ii*) renforcer, à côté du volet social, les volets économique et environnemental.

FEICOM

Articulation FEICOM/PNDP. (*i*) Il faut éviter de transformer le PNDP en agence d'exécution de projets identifiés et finan-

cés par le FEICOM. (*ii*) En revanche, la possibilité de synergie entre le savoir-faire du PNDP et les ressources du FEICOM pourrait faire l'objet d'une recherche conjointe. Les deux organismes, tout en gardant leur autonomie respective, pourraient développer une collaboration dans laquelle le FEICOM, abandonnant son activité de production, endosserait le rôle de l'Etat bailleur, dont les financements seraient mis en œuvre par le PNDP dans les mêmes conditions que ceux des autres contributeurs. Ce couplage entre les appuis financier et technique aux collectivités territoriales – chaque institution agissant dans son domaine de compétence respectif (le FEICOM en tant qu'organisme financier et conservant ses autres activités de collecte et de redistribution des centimes additionnels communaux[72], et parallèlement le PNDP en tant qu'organisme d'appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales) pourrait constituer un dispositif national servant à la fois, sous la double tutelle ministérielle MINEPAT/MINADT, les politiques de développement local des collectivités territoriales et les politiques d'aménagement du territoire de l'Etat camerounais.

Harmonisation *a minima*. Si les recommandations précédentes ne s'avéraient pas réalisables, le PNDP pourrait à tout le moins mener une réflexion sur l'intérêt et la faisabilité : (*i*) d'une spécialisation des champs d'intervention respectifs FEICOM et PNDP, évitant qu'un même équipement soit finançable par les deux organismes selon des conditions différentes d'éligibilité et de coûts ; (*ii*) d'une collaboration croisée, par exemple, *via* un appui du PNDP aux études de faisabilité, au suivi d'exécution et au suivi *ex post* des micro-projets FEICOM, et une contribution directe du FEICOM au financement de micro-projets PNDP.

Communes cibles

Elargissement à l'ensemble des communes. Si l'idée est retenue d'élargir le champ « rural » de l'activité du PNDP pour prendre en compte l'ensemble des communes du pays (35 communes d'arrondissement additionnelles), le C2D III pourrait appuyer l'étude de la faisabilité de cette option. Cet appui pourrait inclure : (*i*) la mise au point, en concertation avec le FEICOM, de règles d'éligibilité spécifiques pour les micro-projets destinés aux communes d'arrondissement (par exemple, limités dans un premier temps aux services sociaux de proximité) ; (*ii*) le renforcement substantiel et l'organisation *ad hoc* de l'équipe PNDP aux niveaux central et régional.

Secteurs cibles

Relais du Programme EduBase. Si le PNDP avait pour mission de répondre à l'objectif de production de nouvelles classes d'EduBase (ou simplement d'égaler la production effective estimée du Programme), les micro-projets « éducation », dans les conditions actuelles, devraient constituer entre la moitié et les deux tiers (dans la seconde hypothèse) de la production totale du Programme, contre 11 % aujourd'hui. Cette option, *a priori* techniquement faisable, n'est cependant pas souhaitable de l'avis de la mission, car elle ferait perdre au Programme son caractère multisectoriel « généraliste » d'instrument de développement local.

Etablir les conditions d'une meilleure durabilité du service rendu par les micro-projets

Indicateurs. Le nombre ou le pourcentage de micro-projets en service effectif devrait figurer parmi les résultats attendus relatifs à la production de micro-projets.

Suivi interne. Les niveaux de service effectifs des micro-projets réalisés par le PNDP doivent être suivis de manière simplifiée certes, mais systématique et exhaustive toutefois. L'instruction de la requête d'un micro-projet pourrait notamment intégrer systématiquement un état (par l'organisme d'appui local, sous contrôle de l'agent communal de

[72] Les centimes additionnels communaux (CAC) sont une taxe supplémentaire de 10 % au bénéfice des communes, qui frappe certains impôts d'Etat (TVA, Impôt sur les salaires, Impôt sur le revenu et taxe proportionnelle sur les revenus de capitaux mobiliers).

développement) du niveau de service effectif des micro-projets précédemment réalisés dans le même secteur.

Suivi externe. Le PNDP pourrait établir des termes de référence et engager la recherche d'un partenaire pour étudier la faisabilité de l'amélioration et de la pérennisation d'un suivi national des impacts du Programme par un organisme indépendant (exemple : CSSC – Conseil syndical de la société civile).

Capitalisation de l'expérience PNDP. Des ateliers internes de capitalisation de l'expérience PNDP pourraient être organisés, afin de produire une réflexion approfondie sur les mesures opérationnelles susceptibles de maximiser *ex ante* les chances de durabilité des services rendus par les micro-projets, que ce soit par un resserrement des conditions d'éligibilité des requêtes ou par toute autre mesure (exemple : installation de réparateurs pour les ouvrages hydrauliques).

Ces ateliers devraient aborder spécifiquement, pour chaque catégorie de micro-projet, l'ensemble des causes possibles d'interruption du service et d'empêchement à la mise en service. La réflexion devrait distinguer clairement réalisation effective, fonctionnalité (possibilité de mise en service, « aptitude à fonctionner »), fonctionnement effectif du service (viabilité) et impact du service rendu (utilité).

Trois points clés devraient faire l'objet d'une analyse systématique dans le cadre des études de faisabilité des micro-projets : (*i*) l'identification des intérêts des acteurs aux plans économique et social (exemple : marchés vides), (*ii*) la faisabilité de la maintenance (exemple : pompes en panne), et (iii) le partage de l'information avec l'administration sectorielle (exemple : Centres de santé non *staffés*).

Cette réflexion devrait passer en revue, spécifiquement pour chaque catégorie d'équipement, les besoins de maintenance et les situations qui les créent, ainsi que les différents moyens opérationnels permettant d'assurer durablement une réponse efficace. Elle devrait aborder notamment : (*i*) l'alerte (exemples : responsabilisation de la Mairie, suivi des agents communaux de développement, interpellation citoyenne), (*ii*) la mobilisation des ressources, et (*iii*) la disponibilité de compétences, d'outillage et de pièces de rechange.

L'existence ou la possibilité de développement de services de maintenance, privés ou publics, pourrait conditionner, au stade de l'étude de faisabilité, l'éligibilité de certains micro-projets, notamment dans les domaines de l'eau et de la route, dont la maintenance détermine le plus directement la continuité du service.

Les dispositions identifiées devraient venir en révision de la structure et du contenu des études de faisabilité pour instaurer une évaluation systématique et spécifique, pour les différentes catégories de micro-projets, des différents risques de non service.

Conditions d'éligibilité. Afin de limiter le risque de « hors service » en attendant la révision du contenu des études de faisabilité, l'éligibilité des requêtes dans un secteur donné pourrait être conditionnée à l'absence de micro-projets « hors service » dans le même secteur.

Poursuivre et approfondir l'accompagnement des communes, en révisant notamment l'approche de la planification

Maîtrise d'ouvrage

Appropriation du micro-projet. Le renforcement de l'appropriation de l'instrument micro-projet par les communes devrait faire l'objet d'une réflexion interne, laquelle porterait notamment sur : (*i*) une diffusion plus large (presse) des modalités

de calcul et des montants des allocations, et (*ii*) la mise en place d'un dispositif d'appui à deux faces, à savoir un système formel d'incitation au bénéfice des communes les plus dynamiques et une assistance accrue aux communes les moins performantes.

Evaluation. En attendant d'identifier un meilleur indicateur éventuel, le nombre et le rythme de réalisation des microprojets dans une commune pourraient être utilisés pour évaluer le savoir-faire acquis en matière de maîtrise d'ouvrage.

Planification

Vision. Le maintien d'une marge de liberté significative pour les communes – prises entre la planification de niveau supérieur, la demande locale et les préférences sectorielles des bailleurs – dans la planification de leur développement demande le renforcement des capacités des communes à élaborer de manière participative une vision à long terme pour leur territoire. Le PNDP, acteur le mieux placé pour aider les communes à développer cette capacité, devrait engager une démarche d'appui aux communes pour l'élaboration participative de visions à long terme pour leurs populations et leurs territoires respectifs.

Méthode. L'horizon à l'échelle d'une génération devrait être pensé selon une approche et des outils/méthodes différents de ceux qui servent à élaborer le programme social à court terme de la commune. La démarche « réactive » de recensement et de priorisation des besoins/demandes devrait être mieux distinguée de la démarche « créative » associant de la politique et de l'expertise dans une approche holistique pour la formulation d'un projet de territoire. Les modalités de participation des populations devraient aussi être ciblées et conduites différemment pour la planification et pour la programmation.

Contenu et structure du Plan communal de développement (PCD). Le contenu et la structure du PCD devraient faire l'objet de relecture(s) et de simplification au cours d'ateliers internes PNDP en vue de produire un manuel « maison » actualisant les versions existantes (MINEPAT et GiZ), avec pour objectifs :

I. la simplification des formulations et du vocabulaire ;

II. la production de descriptifs géographiques utiles, analysant les configurations en termes d'opportunités (pas seulement de contraintes) pour le développement local ;

III. l'établissement de distinctions claires entre planification et programmation, entre logiques court terme de réponse à la demande et logique moyen ou long terme de développement territorial ;

IV. la production d'animations destinées à aider les communes à formuler des visions spécifiques dans les trois domaines du développement durable, appuyées sur des réalités et des potentialités concrètes ressortant de la connaissance du territoire, de l'analyse cartographique et de l'information sur les projets structurants ;

V. la définition de modalités opérationnelles pour l'élaboration de planifications désectorialisées à moyen et long termes dans les domaines environnemental, social et économique ;

VI. la définition de la méthodologie et des modules de formation des organismes d'appui local à cette évolution du document Plan communal de développement.

VII. le partage et l'amendement du manuel Plan communal de développement révisé lors de sessions du CEFAM (Centre de formation pour l'administration municipale) dans une logique de mise au point participative associant communes, sectoriels et généralistes du développement territorial.

Cartographie. Afin de simplifier et de mieux utiliser la cartographie pour la planification, le PNDP pourrait engager : (*i*) l'évaluation externe de la pertinence des objectifs et des démarches entreprises en matière de cartographie, notam-

ment eu égard à l'objectif fiscal et à la mise en place de Systèmes d'information géographique associés ; (*ii*) l'étude de la faisabilité d'une option basse pour la cartographie des Plans communaux de développement (sans prises de vues aériennes, restitutions et redressements spécifiques, mais basée par exemple sur *Google Earth* et complétée *a minima* à partir de données terrain), afin que les communes puissent disposer le plus rapidement possible de cartes de précision limitée, mais figurant les éléments (réseaux, surfaces et points) naturels et créés indispensables à la planification.

Formations

Nouveaux modules. Les changements qui résulteront de la révision du contenu des Plans communaux de développement et des études de faisabilité devront donner lieu à des modules de formation spécifiques, incluant l'identification et l'amélioration des impacts des Plans communaux de développement et des micro-projets. Prioritairement destinées aux organismes d'appui local, ces formations associeront aussi les agents communaux de développement, les chefs de services techniques municipaux, les Secrétaires généraux et autres élus communaux.

Evaluation d'efficacité. La mise au point de tests à appliquer aux bénéficiaires à l'issue des sessions, afin de vérifier le niveau d'acquisition des connaissances, opération recommandée pour la phase 3 du PNDP, pourra être entreprise à l'occasion de la révision du contenu des formations relatives aux Plans communaux de développement et aux études de faisabilité des micro-projets.

Agents communaux de développement et agents communaux financiers

Le PNDP pourrait engager ou organiser : (*i*) le suivi récurrent de l'impact du recrutement des agents communaux financiers sur les finances des communes, sur la base des lignes «recettes » pertinentes des Comptes administratifs ou des Comptes de gestion, si nécessaire *via* l'établissement d'une articulation pérenne entre le progiciel SimBa et la base ProADP ; (*ii*) l'étude de faisabilité de mesures opérationnelles propres à renforcer l'insertion communale des agents communaux de développement, notamment pour améliorer la régularité et le niveau de leurs rémunérations ; (*iii*) le renforcement et la formalisation de la responsabilisation de l'agent communal de développement dans les études de faisabilité, tout en réaffirmant son appartenance au PNDP.

Suivi-évaluation et pilotage : disponibilité des informations sur l'activité du Programme

Indicateurs

Afin de permettre l'instauration d'un suivi récurrent, exhaustif, fiable et lisible de l'activité du Programme et de ses résultats relativement à ses objectifs, l'instruction du C2D III pourrait inclure une réflexion amont approfondie et participative sur le cadre logique, en vue d'améliorer l'opérationnalité des indicateurs et de faciliter l'activité de suivi des Cellules régionales de coordination et de la Cellule nationale de coordination par des formulations simples et précises, incluant les sources de vérification et les coûts de renseignement pour un nombre d'indicateurs limité et équilibré entre les objectifs.

La mise au point de tableaux de bord permanents, inspirés des tableaux 17 et 18 qui seraient détaillés par régions et par secteurs, et leur publication périodique (par exemple, sur une fréquence trimestrielle), permettraient aux bailleurs de la phase 3 de suivre, en termes de nombre et de montants des

micro-projets, la réalisation d'objectifs ou de résultats particuliers, globalement comme au plan sectoriel ou géographique.

Efficience. L'ajout, dans les documents de suivi financier, d'une clé de repérage des dépenses directement productrices de services aux populations cibles (toutes les autres étant assimilées à des frais de structure) permettrait d'instaurer un suivi en temps réel de l'efficience du Programme à travers le ratio « Structure/Service ». Le suivi de cet indicateur devrait être centré sur ses évolutions et ses différences géographiques, sectorielles et entre bailleurs, plutôt que sur l'atteinte de valeurs cibles globales de faible contenu informatif.

Durabilité. La durabilité des effets du Programme dans le domaine institutionnel devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique associant l'équipe du PNDP pour chacun des différents types d'actions prévues. Dans le cadre de la préparation du C2D III, la mise au point d'indicateurs de durabilité pour chacun des différents types d'actions prévues dans le domaine institutionnel pourrait faire l'objet d'une réflexion spécifique associant l'équipe du PNDP.

Bases de données

Afin de permettre au PNDP de produire et de consolider en permanence une information complète et à jour sur la production de micro-projets, et de disposer ainsi d'un instrument de pilotage transparent et accessible, au niveau central comme aux niveaux régionaux, le concours C2D III devrait appuyer autant que de besoin le travail entrepris par l'équipe pour la refonte de la base de données micro-projets. Cet appui pourrait porter sur ceux qui, parmi les points suivants, n'auraient pas encore été adressés par le PNDP :

(*i*) intégration des bases micro-projets de la phase 2, de la phase 1 et du Projet de gestion durable des terres (PGDT) dans la nouvelle base de la phase 3 (même si certains champs resteront non renseignés) ;

(*ii*) actualisation des données micro-projets de la phase 2, de la phase 1 et du PGDT encore disponibles (en particulier, les dates des étapes principales depuis l'étude de faisabilité jusqu'à la réception définitive) ;

(*iii*) ajout de nouveaux champs (ou de liens avec la base ProADP) permettant une analyse de la structure de la production des micro-projets selon différentes caractéristiques, à savoir : (a) techniques (exemples : travaux neufs / réhabilitation / équipement ; extension / création ; VRD / bâtiment / aménagement agricole / plantations, etc.), (b) relatives à l'utilisation effective des équipements réalisés, et (c) relatives à la démographie des communes bénéficiaires. Ces caractéristiques devraient également, dans la mesure du possible, être introduites pour les micro-projets passés ;

(*iv*) mise en place d'une organisation et de moyens permettant de systématiser à l'avenir la saisie en temps réel des informations sur les micro-projets, incluant – si cela s'avère faisable et nécessaire – l'expérimentation d'un système incitatif pour le remplissage des différents champs (exemples : gratifications ou pénalités à l'occasion de contrôles périodiques par la Cellule nationale ;

(*v*) adjonction à la future base de la phase 3 d'une table *soft*, contenant les principales informations techniques, financières et temporelles de l'ensemble des autres *outputs* du Programme destinés aux communes (formations, Plans communaux de développement en particulier) et généraux (études, échanges, etc.).

Tableau 26. Matrice des recommandations

N°	Recommandations résumées	Point d'application	Action	Acteurs	Horizon
	Elargir les missions et le champ d'activités du PNDP				
	Aménagement du territoire				
1	Introduire la mission d'initiation, de conseil et d'influence dans le mandat du PNDP	Charte / Manuel	Texte	PNDP/ COS C2D	CT
2	Développer les capacités du PNDP dans les trois domaines du développement durable (environnemental, économique et social)	Charte / Manuel	Formations sensibilisation	PNDP/ CTB	CT
3	Etablir une articulation pérenne (incluant une harmonisation des toponymes) entre la base de données PNDP et le dernier Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH)	Base PNDP	Prestation informatique	PNDP/INS prestataire	CT
4	Organiser l'actualisation et l'accessibilité permanentes de l'information sur les micro-projets engagés, aux différents stades, et ce par commune et par secteur	Base PNDP	Prestation informatique	PNDP/ prestataire	CT
5	Identifier les données utiles au MINATD et aux ministères sectoriels et organiser leur diffusion périodique	Base PNDP	Echanges	PNDP MINATD et sectoriels	
6	Organiser le transfert périodique pérenne de certaines données Simba vers la base de données ProADP	Base ProADP	Prestation informatique	PNDP/ prestataire	CT
	Micro-projets sur l'économie et l'environnement				
7	Intégrer dans les études de faisabilité sur les infrastructures de développement économique (IDE) un *screening* de l'effet des micro-projets sur le « revenu territorial » (exportations et importations)	Etudes de faisabilité (EF) micro-projets	Révision	PNDP	CT
8	Etablir les raisons et dresser les enseignements à tirer de la rareté des investissements économiques dans l'Extrême-Nord du pays	Manuel ou EF	Capitalisation	PNDP	
9	Etudier la faisabilité d'un appui technique de l'ACEFA pour l'identification de micro-projets agricoles	Manuel / EF	Echanges/ étude	PNDP/ ACEFA	CT
10	Tirer les leçons de l'expérience PGDT (Plan de gestion durable des terres) pour la conception et l'exécution des micro-projets environnement et IDE-agriculture	Manuel / EF	Atelier interne	PNDP	CT

N°	Recommandations résumées	Point d'application	Action	Acteurs	Horizon
11	Sensibiliser/communiquer auprès des demandeurs potentiels de micro-projets environnement	Programme	Animations/ Formations	PNDP	CT
12	Etudier la faisabilité de la mobilisation par le PNDP du système de Paiement des services environnementaux (PSE) et du rachat de crédits-carbone	Manuel / EF	Prestation étude	PNDP/ prestataire	
13	Sensibiliser/former la Cellule nationale de coordination (CNC) et les Cellules régionales de coordination (CRC) sur le système « Paiement des services environnementaux » et le rachat de crédits-carbone	Manuel / EF	Animations/ Formations	PNDP/ prestataire	
14	Mettre en place dans la Cellule nationale de coordination et les Cellules régionales de coordination l'expertise nécessaire pour ouvrir trois guichets spécifiques (social, environnemental, économique)	Personnel / matériel	Recrutement/ acquisition	PNDP	CT
	Articulations FEICOM				
15	Ne pas fusionner, ni transformer le PNDP en agence d'exécution des projets FEICOM		*Lobbying*	PNDP/ PM	CT
16	Identifier les synergies possibles entre le savoir-faire PNDP et les ressources FEICOM	Manuel / EF	Echanges	PNDP/ FEICOM	
17	Etudier l'intérêt et la faisabilité d'une spécialisation des champs d'intervention respectifs FEICOM et PNDP et/ou d'une collaboration croisée : appui technique PNDP / financement FEICOM	Manuel / EF	Echanges	PNDP/ FEICOM	
	Communes et secteurs cibles				
18	Etudier l'intérêt et la faisabilité de la prise en compte de l'ensemble des communes d'arrondissement par le PNDP	Manuel / EF	Etude	PNDP/ prestataire	
19	Etablir des règles d'éligibilité spécifiques pour les micro-projets destinés aux communes d'arrondissement (concertation FEICOM)	Manuel / EF	Echanges	PNDP/ FEICOM	
20	Renforcer le personnel et le matériel de la Cellule nationale de coordination et des Cellules régionales de coordination pour la prise en compte de l'ensemble des communes d'arrondissement	Personnel / matériel	Recrutement/ acquisition	PNDP	
21	Maintenir le caractère généraliste du PNDP (*versus* agence d'exécution sectorielle – exemple : EduBase)	Manuel	Texte	PNDP/ CTB	
	Etablir les conditions d'une meilleure durabilité du service rendu par les micro-projets				
22	Inclure le pourcentage des micro-projets en service effectif parmi les résultats attendus et assurer sa production	Base PNDP	Prestation/ Formation	ACD OAL PNDP	CT
23	Instaurer le suivi systématique et exhaustif des niveaux de service des micro-projets achevés	Base PNDP Manuel / EF	Prestation informatique	ACD OAL	

N°	Recommandations résumées	Point d'application	Action	Acteurs	Horizon
			& Formation	PNDP	
24	Inclure dans l'instruction des requêtes un état des niveaux de service des micro-projets du même secteur dans la commune ciblée	Base PNDP Manuel / EF	Complément	ACD OAL PNDP	CT
25	Elaborer des termes de référence et rechercher un financement pour établir un suivi national externe pérenne des impacts des micro-projets	Suivi externe	Prestation	PNDP/ MINEPAT	
26	Capitaliser l'expérience PNDP sur les moyens de limiter les facteurs de non-service, abordés spécifiquement par catégorie de micro-projet, incluant les (mais non limités aux) questions relatives à la maintenance	Manuel / EF	Ateliers internes Compléments	PNDP	CT
27	Intégrer à l'étude de faisabilité un *screening* (spécifique par catégorie de micro-projet) des risques d'empêchement, de limitation ou d'interruption du service				
28	Conditionner l'éligibilité des requêtes à l'absence de micro-projets du même secteur hors service dans la commune				
	Poursuivre et approfondir l'accompagnement des communes				
	Maîtrise d'ouvrage				
29	Elargir la diffusion des modalités de calcul et des montants des allocations	Médias	Publication	PNDP Médias	
30	Etudier la faisabilité d'un système formel d'incitation au bénéfice des communes les plus dynamiques et d'assistance accrue aux moins performantes	Manuel	Complément	PNDP	
31	Considérer le nombre et le rythme de réalisation des micro-projets dans chaque commune comme un indicateur approximatif du savoir-faire acquis en matière de maîtrise d'ouvrage	Base PNDP Manuel	Complément	PNDP	CT
	Planification				
32	Mettre au point une méthode pour l'élaboration et la formulation participatives de visions à long terme spécifiques pour la population et le territoire communal	Manuel PCD	Etude	PNDP Prestataire	CT
33	Revoir le contenu et la structure du Plan communal de développement et établir un manuel « maison » sur la base d'approches distinctes pour la planification et la programmation (6 points)				
34	Partager et finaliser le manuel « Plan communal de développement » révisé lors de sessions élargies du Centre de formation pour l'Administration municipale (CEFAM)	Manuel PCD	Formations	PNDP	CT
35	Faire évaluer en externe la pertinence et la faisabilité des objectifs et des démarches entreprises en matière de cartographie, notamment eu égard à l'objectif fiscal et à la mise en place de SIG associés	Manuel	Etude	PNDP Prestataire	

N°	Recommandations résumées	Point d'application	Action	Acteurs	Horizon
36	Etudier la faisabilité d'une option basse pour la cartographie des Plans communaux de développement (précision limitée, mais obtention rapide des éléments physiques indispensables à la planification)				
	Formations				
37	Sensibiliser/former les organismes d'appui local, agents communaux de développement, chefs de services techniques municipaux, Secrétaires généraux et élus sur les changements de méthodes, contenus et structures des Plans communaux de développement et des études de faisabilité	Formations	Manuel	PNDP	
38	Mettre au point et instaurer des tests de vérification des niveaux d'acquisition de connaissances à appliquer aux bénéficiaires à l'issue des sessions de formation	Formations	Manuel	PNDP	
	Agents communaux de développement et agents communaux financiers				
39	Etablir, *via* un lien Simba-ProADP, le suivi récurrent des lignes « recettes » pertinentes pour apprécier l'effet du recrutement d'un agent communal financier	Base ProADP	Prestation informatique	Prestataire PNDP	
40	Etudier la faisabilité de mesures opérationnelles propres à renforcer l'insertion communale des agents communaux de développement, notamment en améliorant la régularité et le niveau de leurs rémunérations	ACD	Requête	PNDP	
41	Renforcer et formaliser l'implication de l'agent communal de développement dans les études de faisabilité, tout en réaffirmant son appartenance au PNDP	Manuel	Compléments	PNDP	
	Suivi-évaluation et pilotage : disponibilité de l'information sur l'activité du PNDP				
	Indicateurs				
42	Organiser une réflexion approfondie et participative sur le cadre logique en vue de définir des indicateurs opérationnels, de formulation simple et précise, incluant les sources de vérification et les coûts de renseignement, en nombre limité, équilibré entre objectifs « pauvreté » et « décentralisation »	Cadre logique Indicateurs	Ateliers internes	PNDP	CT
43	Etablir et publier trimestriellement des tableaux de bord permanents du nombre, des montants et niveaux d'avancement des micro-projets par région, secteur et bailleur de fonds	Base PNDP	Compléments	PNDP	CT
44	Instaurer une clé de repérage pour les dépenses de service et retenir le ratio « Structure/Service » pour le suivi de l'évolution de l'efficience des micro-projets selon les régions, secteurs et bailleurs de fonds	Indicateurs	Compléments	PNDP	CT
45	Organiser une réflexion interne pour la mise au point d'indicateurs de durabilité pour les différents types d'*outputs* institutionnels	Indicateurs	Ateliers internes	PNDP	CT
	Bases de données				
46	Achever la révision du contenu et de la structure de la base de données PNDP, ainsi que de l'organisation des enregistrements (pour les points encore non adressés parmi les cinq proposés)	Base PNDP	Compléments	PNDP	CT

En bleuté : recommandations qui pourraient être prises en charge dans le cadre d'un C2D III.

Source : Auteurs

Annexe 1 – Descriptif de l'activité micro-projets du PNDP

Ces analyses sont tirées de trois bases de données du PNDP (Plan de gestion durable des terres ou PGDT, phase 1 et phase 2), après un travail important de nettoyage, de consolidation et d'exploitation de ces bases. Les dates enregistrées les plus récentes sont le 6 décembre 2014 pour le C2D et le 17 juin 2014 pour IDA II.

PGDT. Les micro-projets du PGDT, démarré fin 2006 sur financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), sont au nombre de 293 pour 2,06 Mds F CFA portant sur 23 communes de 4 régions (Adamaoua, Centre, Nord et Ouest), soit 7 % des communes ciblées sur ces régions. 45 % des communes ciblées par le PGDT se trouvent dans l'Adamaoua et un peu moins d'un tiers dans la région Nord.

Tableau PGDT. Répartition des communes ciblées selon l'origine des financements

Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
PGDT seul						1					1
PGDT + phase 1	3	1				5		3			12
PGDT + phase 2	7	2	1								10
Total	10	3	1			6		3			**23**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

La quasi-totalité de ces communes (soit 22) ont fait l'objet d'un second financement dans le cadre du PNDP : 12 communes en phase 1, 10 communes en phase 2, mais aucune commune n'a bénéficié des deux phases, et une seule commune n'a reçu aucun autre financement dans la suite du programme (Mayo Oulo, région Nord).

Le montant moyen de l'investissement PGDT par commune ciblée ressort à 89 MF CFA avec un maximum de 120 MF CFA enregistré en région Nord. Ce montant s'avère moins éloigné qu'on aurait pu le penser de la moyenne générale du PNDP (110,1 MF CFA).

La répartition sectorielle des interventions du PGDT ne peut être qu'un peu artificielle, compte tenu du caractère intégré (agrosylvopastoral) de nombreux micro-projets. Sous cette réserve, on peut cependant distinguer trois grands secteurs en fonction du caractère dominant qui ressort du libellé de chaque micro-projet, à savoir : élevage, production agricole et forêt. Les deux premières catégories sectorielles regroupent des projets dont le rôle est clairement lié au développement économique local, la troisième catégorie ressortant plutôt de l'action environnementale, sachant toutefois que ces catégories se recouvrent souvent de fait.

La moitié des micro-projets (49 %) et 42 % de leur montant total (145 micro-projets représentant un montant de 868 MF CFA) concernent l'élevage. L'essentiel des investissements dans ce domaine est relatif à la culture fourragère (112 micro-projets pour un montant global de 585 MF CFA), et localisé en quasi-totalité dans l'Adamaoua (100 micro-projets pour 511 MF CFA).

Les micro-projets de production agricole, essentiellement centrés sur la fertilisation des sols, représentent à peu près le tiers des activités du programme (36 % en nombre de micro-projets et 29 % en montant, soit 105 micro-projets pour 600 MF CFA). Près de 60 % d'entre eux sont localisés dans la région Nord et 22 % dans l'Ouest.

Les micro-projets portant sur le reboisement et la gestion des forêts représentent 13 % des micro-projets du PGDT, mais 27 % en montant (38 micro-projets pour 548 MF CFA), se situant ainsi à égalité avec les projets agricoles. Ces projets sont majoritairement localisés dans l'Adamaoua (16 projets pour un montant de 183 MF CFA).

Le tableau suivant regroupe les 288 micro-projets identifiables dans la base PNDP dans deux des trois domaines du développement durable : économique (élevage et production agricole) et environnement (reboisement et gestion des forêts).

Il montre que près des trois quarts du financement PGDT ont été consacrés à des micro-projets relevant du domaine économique, avec une concentration plus importante sur l'Adamaoua et le Nord. Ces deux dernières régions concentrent également la part la plus importante de l'investissement dans le domaine environnemental.

Tableau PGDT. Répartition des micro-projets (MP) entre les domaines économique et environnemental

	Régions	Total PGDT		AD		CE		NO		OU	
Economique	Nb de MP	**250**	87 %	109	87 %	19	79 %	91	89 %	31	84 %
	MF CFA	**1 468**	73 %	577	76 %	138	63 %	504	74 %	249	69 %
Environnement	Nb de MP	**38**	13 %	16	13 %	5	21 %	11	11 %	6	16 %
	MF CFA	**548**	27 %	184	24 %	80	37 %	174	26 %	110	31 %
Total	Nb de MP	**288**	100 %	125	100 %	24	100 %	102	100 %	37	100 %
	MF CFA	**2 016**	100 %	761	100 %	218	100 %	678	100 %	359	100 %

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), NO (Nord), OU (Ouest).
Source : PNDP.

L'investissement du PGDT, rapporté à la population rurale des 4 régions ciblées, est en moyenne de 136 F CFA/habitant, variant de 114 F CFA dans la région Centre à 820 F CFA dans l'Adamaoua. Ces chiffres, bien qu'ils n'aient pas de réelle signification[73], montrent l'ordre de grandeur de l'écart existant avec le PNDP pris dans son ensemble (2 334 F CFA/habitant), soit un rapport de 1 à 20 en termes d'écart.

Une douzaine d'interventions (12,7) en moyenne par commune bénéficiaire ont été réalisées sur l'ensemble des quatre régions (de 8 interventions dans la région Centre à 17,8 interventions dans la région Nord). Cette moyenne recouvre cependant de fortes disparités, entre 27 micro-projets à Meiganga (Adamaoua) et un seul micro-projet à Koutaba (région Ouest) (20 MF CFA). Le coût unitaire moyen du micro-projet PGDT ressort à 7 MF CFA, soit légèrement inférieur à la moyenne générale du PNDP tous programmes confondus, avec un maximum de 65,4 MF CFA (forêt communale à Yoko, région Centre).

On peut regretter que l'étude CA17 destinée à cadrer l'introduction des projets agricoles en phase 2 du PNDP, n'ait pas explicitement tiré les enseignements de l'expérience PGDT

[73] Ils n'ont pas de signification exploitable, compte tenu du caractère communautaire du ciblage des micro-projets, mais aussi des écarts importants en termes de pourcentage de communes touchées par le PGDT dans chaque région : Adamaoua (10/22), Centre (3/63, 6/22), Ouest (4/38).

dans ce domaine. A tout le moins, il nous semble indispensable que l'expérience acquise par les Cellules régionales de coordination du PNDP des quatre régions ciblées par le PGDT soit capitalisée pour la conception et l'exécution des futurs micro-projets répondant aux orientations nouvelles (environnement et développement économique) promues par l'AFD et envisagées pour la phase 3.

Phase 1

La source de financement des micro-projets de la phase 1 (IDA I ou C2D I) n'étant pas saisie dans la base de données PNDP[74], l'analyse de la production du PNDP entre 2004 et fin 2009 (date de la clôture de la phase 1) a été menée de manière globale. De même, les micro-projets financés sur le reliquat C2D I au cours de la phase 2, non identifiés dans la base, ont été pris en compte avec le C2D II.

La phase 1, démarrée fin 2004, a permis la réalisation de 688 micro-projets pour un montant total de 15,3 Mds F CFA dans les 6 régions ciblées (Adamaoua, Centre, Extrême-Nord, Nord, Ouest et Sud). Le poids de cette phase 1 dans l'ensemble PGDT/PNDP représente 19 % des micro-projets, mais 43 % du financement.

Tableau Phase 1. Répartition des communes ciblées selon l'origine des financements

Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
Phase 1 seule	5	26	4			4		14			**53**
Phase 1 + phase 2		1	9			1		2	13		**26**
Phase 1 + PGDT	3	1				5		3			**12**
Total	8	28	13			10		19	13		**91**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

91 communes ont bénéficié de cette phase 1, soit 43 % des 210 communes ciblées par le PNDP à un moment ou un autre dans les six régions visées. Près du tiers (soit 31 %) de ces communes se trouvent dans la région Centre et 21 % dans la région Ouest.

Près de 60 % des communes ciblées (53/91) n'ont pas bénéficié d'autre financement PNDP (phase 2 ou PGDT). Parmi les autres communes, 12 communes (13 %) ont fait l'objet d'investissements financés par le PGDT, et 26 communes (29 %) ont été ciblées en phase 2, dont 19 communes par l'IDA II, 5 communes par le C2D II et enfin 2 communes par les deux dispositifs de financement. Aucune commune bénéficiaire de la phase 1 n'a bénéficié à la fois de la phase 2 et du PGDT.

Deux communes d'arrondissement (Yaoundé II et Bafoussam II) ont également bénéficié de la phase 1, pour un total de 17 interventions représentant un montant global de 486,6 MF CFA[75] , représentant respectivement 8 % des micro-projets et 2 % de l'investissement de la région Centre, 14 % des micro-projets et 15 % de l'investissement de la région Nord. A relever que ces deux communes n'ont pas été ciblées en phase 2.

La répartition sectorielle des micro-projets de la phase 1 est résumée dans le tableau suivant, dont les principaux enseignements sont : (*i*) la domination des micro-projets relevant

[74] A noter que le détail des investissements réalisés par la KfW (Extrême-Nord) et la JICA (plantes médicinales), ne figure pas non plus dans la base.
[75] Un micro-projet « eau et assainissement » de 99,6 MF CFA à Yaoundé II ; 16 micro-projets sur les secteurs eau et assainissement, éducation, santé et transport, à Bafoussam II, totalisant un montant de 387 MF CFA.

du secteur social, (*ii*) la faiblesse concomitante des micro-projets économiques, et (*iii*) l'absence des micro-projets à objectifs environnementaux (un seul micro-projet de gestion des ressources naturelles à Campo, région Sud).

Tableau PNDP phase 1. Répartition régionale et sectorielle des micro-projets (MP)

	Régions	AD	CE	EN	NO	OU	SU	Total	
Eau et assainissement	Nb de MP	22	111	9	15	21	104	282	41 %
	MF CFA	535,9	1 683,5	399,7	254,9	566,8	1 676,6	5 117,4	33 %
Education	Nb de MP	35	25	15	68	31	13	187	27 %
	MF CFA	502,4	557,5	470,1	1 295,9	458,8	186,9	3 471,6	23 %
Electrification	Nb de MP	2	51	1	3	16	6	79	11 %
	MF CFA	187,4	1 236,8	77,1	145,6	603,4	142,0	2 392,3	16 %
Infrastructures de développement économique (IDE)	Nb de MP	2	11	2	5	8	4	32	5 %
	MF CFA	135,0	510,8	101,7	276,7	469,8	209,3	1 703,3	11 %
Transports	Nb de MP	2	14		3	14	2	35	5 %
	MF CFA	30,5	374,8		215,3	467,7	153,5	1 241,8	8 %
Santé	Nb de MP	6	5	1	20	13	5	50	7 %
	MF CFA	94,0	74,5	96,1	324,7	184,2	75,6	849,1	6 %
Sports et loisirs	Nb de MP		4	1	1	9	1	16	2 %
	MF CFA		59,9	16,4	78,6	293,2	11,6	459,7	3 %
Femme	Nb de MP	4				2		6	1 %
	MF CFA	61,0				23,0		84,0	1 %
Gestion des ressources naturelles (GRN)	Nb de MP						1	1	0 %
	MF CFA						16,3	16,3	0 %
Total Nombre de MP		**73**	**221**	**29**	**115**	**114**	**136**	**688**	100 %
Total MF CFA		**1 546,2**	**4 497,8**	**1 161,1**	**2 591,7**	**3 066,9**	**2 471,8**	**15 335,5**	100 %

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), NO (Nord), OU (Ouest), SU (Sud).
Source : PNDP.

Au plan géographique, les concentrations les plus apparentes sont celles (*i*) des micro-projets d'hydraulique, d'électrification et d'IDE dans la région Centre (ainsi que dans la région Sud pour l'éducation), (*ii*) des micro-projets d'électrification et de santé dans la région Nord, et (*iii*) des micro-projets transports, sports et loisirs dans la région Ouest.

Le tableau suivant présente les analyses qui ont pu être effectuées à partir de la base PNDP.

Tableau PNDP phase 1. Caractéristiques de l'activité micro-projets (MP) selon les régions

Régions	AD	CE	EN	NO	OU	SU	Total
% Nombre de MP	11 %	32 %	4 %	17 %	17 %	20 %	100 %
% MF CFA	10 %	29 %	8 %	17 %	20 %	16 %	100 %
Coût moyen d'un MP (MF CFA)	21,2	20,4	40,0	22,5	26,9	18,2	**22,3**
Coût maximal d'un MP (MF CFA)	137,5	99,6	98,8	89,4	128,1	79,0	**137,5**
Nombre de communes bénéficiaires	8	28	13	10	19	13	**91**
% Communes PNDP	36 %	44 %	33 %	45 %	50 %	52 %	**52 %**
MF CFA/commune	193,3	160,6	89,3	259,2	161,4	190,1	**168,5**
Nombre de MP/commune : moyenne	9,1	7,9	2,2	11,5	6,0	10,5	**7,6**
Nombre de MP/commune : maximum	18	16	4	27	18	27	**27**
Population cible (en millions d'habitants)*	0,928	1,913	3,468	1,986	1,795	0,589	**15,151**
F CFA/habitant	1 666	2 351	335	1 305	1 708	4 200	**1 012**

* Population totale de chaque région intéressée – Population des communautés urbaines

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), NO (Nord), OU (Ouest), SU (Sud).
Source : PNDP.

Le montant moyen de l'investissement par commune ciblée (169 MF CFA) dépasse de moitié la moyenne générale du PNDP (110,1 MF CFA). Les moyennes régionales varient dans un rapport de 1 à 3, soit entre 259 MF CFA en région Nord et 89 MF CFA dans l'Extrême-Nord, ce qui s'explique par la concentration des interventions de la KfW sur cette seule région.

Sur les six régions prises ensemble, le nombre moyen de micro-projets par commune ciblée est de 7,6. Les moyennes régionales pour ce ratio s'écartent peu de ce chiffre (à l'exception de l'Extrême-Nord : 2,2 micro-projets en moyenne par commune bénéficiaire) ; néanmoins, on remarquera qu'un petit nombre de communes a bénéficié d'un nombre élevé de micro-projets – exemples : 27 micro-projets à Guider (région Nord) et Sangmelima (région Sud), 25 micro-projets à Pitoa (région Nord) et 19 micro-projets à Figuil (région Nord).

L'investissement de la phase 1, rapporté à la population rurale cumulée des six régions ciblées, est en moyenne de 1 012 F CFA/habitant, soit inférieur de moitié à la moyenne générale du PNDP (2 334 F CFA). Ce ratio varie fortement selon les régions, de 4 200 F CFA dans la région Sud à 335 F CFA dans l'Extrême-Nord, où l'investissement KfW, non comptabilisé ici, a été dominant.

En revanche, le montant moyen du micro-projet de la phase 1 (22,3 MF CFA) atteint plus du double de la moyenne générale du PNDP. Les moyennes régionales varient de 40 MF CFA dans l'Extrême-Nord à 18,1 MF CFA dans la région Sud. Les maxima concernent un micro-projet dans le secteur eau et assainissement à Yaoundé II (99,6 MF CFA) et un bâtiment scolaire de neuf classes (98,8 MF CFA) à Yagoua dans l'Extrême-Nord. Le tableau suivant montre des variations importantes selon les régions entre les coûts unitaires moyens des micro-projets, y compris à l'intérieur d'un même secteur.

Tableau PNDP phase 1. Montants moyens des micro-projets (*montants exprimés en MF CFA*)

Régions / Secteurs	AD	CE	EN	NO	OU	SU	Prix unitaire moyen
Eau et assainissement	24,4	15,2	44,4	17,0	27,0	16,1	**18,1**
Education	14,4	22,3	31,3	19,1	14,8	14,4	**18,6**
Electrification	93,7	24,3	77,1	48,5	37,7	21,2	**30,0**
Infrastructures de développement économique (IDE)	67,5	46,4	50,8	55,3	58,7	52,3	**53,2**
Transports	15,2	26,8		71,8	33,4	76,8	**35,5**
Santé	15,7	14,9	96,1	16,2	14,2	15,1	**17,0**
Sports et loisirs		15,0	16,4	78,6	36,6	11,6	**30,6**
Gestion des ressources naturelles (GRN)						16,3	**16,3**
Femme	15,2				11,5		**14,0**
Total	**21,2**	**20,4**	**40,0**	**22,5**	**26,9**	**18,2**	**22,3**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), NO (Nord), OU (Ouest), SU (Sud).
Source : PNDP.

La structuration des informations dans les différents champs de la base de données ne permettant pas de construire un tableau complet des coûts unitaires par type de micro-projet, une analyse partielle a été construite sur des groupes limités de micro-projets pour deux équipements récurrents : (*i*) la classe pour un coût de 7,42 MF CFA[76], et (*ii*) le kilomètre de route pour un coût de 3,4 MF CFA[77].

Afin de faire apparaître la répartition des investissements de la composante 1 de la phase 1 entre les trois domaines du développement durable (social, économique et environnemental), le tableau de répartition sectorielle a été consolidé en regroupant : (*i*) les secteurs eau et assainissement, éducation, électrification, santé, sports et loisirs et femme dans le domaine social ; (*ii*) les infrastructures de développement économique (IDE) et les transports pour le domaine économique ; (*iii*) gestion des ressources naturelles pour le domaine environnemental.

Cette consolidation, bien qu'imparfaite[78], confirme la vocation sociale dominante des micro-projets de la phase 1 (90 % des micro-projets et 81 % du financement), mais montre par ailleurs que l'orientation économique est loin d'être absente, avec 19 % des financements (mais 10 % seulement des micro-projets). La région Ouest est celle où les interventions à finalité économique ont été les plus importantes (19 % des micro-projets et 31 % du financement reçu par les 19 communes ciblées).

[76] Calculé sur 149 blocs de 2 classes.
[77] Calculé sur 16 micro-projets (sur les 35 micro-projets de la phase 1). Ce calcul n'a qu'une valeur indicative, compte tenu de la présence d'ouvrages d'importance variable selon les micro-projets.
[78] Notamment parce qu'elle reste sujette aux réserves précédentes sur le caractère économique que revêtent certaines infrastructures de développement économique (IDE), ainsi qu'aux imprécisions dues aux effets multiples de certains micro-projets : la route, par exemple, dont le rôle est aussi social, a été classée dans le domaine économique ; autre exemple, l'électrification, dont le rôle est aussi économique (activités génératrices de revenus et peuplements induits), a été maintenue sous la classification « domaine social » retenue par le PNDP.

Tableau micro-projets (MP) de la phase 1. Répartition par domaines et régions. Valeurs

	Régions	Total phase 1	AD	CE	EN	NO	OU	SU
Social	Nb de MP	620	69	196	27	107	91	130
	MF CFA	12 380	1 381	3 612	1 059	2 100	2 129	2 099
Economique	Nb de MP	67	4	25	2	8	22	6
	MF CFA	2 945	165	886	102	492	937	363
Environnement	Nb de MP	1						1
	MF CFA	16						16
Total	Nb de MP	688	73	221	29	115	113	137
	MF CFA	15 341	1 546	4 498	1 161	2 592	3 066	2 478

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), NO (Nord), OU (Ouest), SU (Sud).
Source : PNDP.

Tableau micro-projets (MP) de la phase 1. Répartition par domaines et régions (en %)

	Régions	Total phase 1	AD	CE	EN	NO	OU	SU
Social	Nb de MP	90 %	95 %	89 %	93 %	93 %	81 %	95 %
	MF CFA	81 %	89 %	80 %	91 %	81 %	69 %	85 %
Economique	Nb de MP	10 %	5 %	11 %	7 %	7 %	19 %	4 %
	MF CFA	19 %	11 %	20 %	9 %	19 %	31 %	15 %
Environnement	Nb de MP							1 %
	MF CFA							1 %
Total	Nb de MP	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	MF CFA	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), NO (Nord), OU (Ouest), SU (Sud).
Source : PNDP.

La présence du développement économique dans l'action du PNDP en phase 1 apparaît plus importante encore, lorsque l'on regroupe les micro-projets de la phase 1 et du PGDT : 32 % des micro-projets et 25 % du financement. Le domaine environnemental, tout en restant le moins doté, progresse fortement avec 3 % des micro-projets et 4 % du financement, le domaine social restant évidemment dominant avec 64 % des micro-projets et 71 % du financement.

En résumé, outre la concentration sur les services sociaux, et le rééquilibrage introduit par le PGDT, la phase 1 se caractérise dans l'ensemble du PNDP par : (*i*) l'importance relative des micro-projets développement économique avec une concentration géographique (28 % des communes bénéficiaires), (*ii*) des micro-projets plus importants (double), (*iii*) un montant par commune supérieur (de moitié), mais (*iv*) une dépense par habitant « rural » très variable, globalement inférieure de moitié à celle du PNDP, (*v*) un second financement PNDP (*via* le PGDT ou la phase 2) pour 40 % des communes ciblées.

Phase 2 – ensemble

L'analyse de la production de la composante 1 du PNDP entre le démarrage de la phase 2 et la transmission des données à la mission (décembre 2014) a été menée d'abord globalement, puis séparément au niveau de chaque bailleur

de fonds impliqué (IDA II et C2D II). Cette distinction, qui n'avait pu être faite pour la phase 1, a été rendue possible du fait de l'enrichissement considérable de la base de données PNDP pour la phase 2[79]. En revanche, les micro-projets financés sur reliquat C2D I pendant la phase 2 n'ont pu être abordés à part, cette information n'ayant pas été saisie.

La phase 2, démarrée en janvier 2010, a permis dans les dix régions du pays la réalisation de 2 690 micro-projets pour un montant total de 17,9 MdsF CFA, assurant ainsi 73 % des micro-projets et 51 % du financement de l'ensemble de l'activité micro-projets du PGDT/PNDP.

Les 255 communes bénéficiaires de la phase 2 représentent 79 % de l'effectif communal ciblé par le PNDP (321 communes). 219 communes parmi ce groupe de bénéficiaires, soit 86 %, sont des « communes nouvelles » qui n'avaient pas bénéficié auparavant du Programme. Parmi ces communes nouvelles, 111 communes, soit près de la moitié (44 %) des communes de la phase 2, appartiennent aux quatre nouvelles régions (Est, Littoral, Nord-Ouest et Sud-Ouest).

La répartition des communes de la phase 2 en fonction de l'origine des financements dont elles ont bénéficié, est présentée dans le tableau suivant :

Tableau phase 2. Répartition des communes ciblées selon l'origine des financements

	Régions	Total	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW
Communes bénéficiaires IDA II +	0 (Nouvelles)	75	6	17	3	5	9	1	7	10	8	9
	Phase 1	19			8					2	9	
	PGDT	8	7	1								
Communes bénéficiaires C2D II +	0 (Nouvelles)	36		1	22			7	4	1	1	
	Phase 1	5						1			4	
	PGDT											
Communes bénéficiaires IDA II + C2D II +	0 (Nouvelles)	108	1	15	2	26	13	3	22	7	3	16
	Phase 1	2		1	1							
	PGDT	2		1						1		
Ensemble communes Phase 2	Nouvelles	219	7	33	27	31	22	11	33	18	12	25
	+ Phase 1	26		1	9			1		2	13	
	+ PGDT	10	7	2						1		
	Total	**255**	**14**	**36**	**36**	**31**	**22**	**12**	**33**	**21**	**25**	**25**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

Ce tableau montre que plus de la moitié des communes (56 %) de la phase 2 appartiennent aux six régions initiales du PNDP : 107 communes nouvelles (42 %) et 36 communes « anciennes » (14 %). Il en ressort que plus des deux tiers des communes des régions initiales (68 %) ont bénéficié à la fois de la phase 2 et de la phase 1 et/ou du PGDT.

[79] La base de la phase 2 comporte 54 champs *versus* 8 champs pour celle de la phase 1.

Huit communes d'arrondissement (Ngaoudéré I, II et III ; Garoua I, II et III ; Bafoussam I et III), non ciblées précédemment en phase 1, ont bénéficié de 130 interventions, portant sur un montant global de 662,1 MF CFA. Le poids des interventions financées sur IDA, largement majoritaires[80], dans l'investissement IDA sur les trois régions s'élève à 21 % des micro-projets et 24 % du financement. La décomposition régionale indique respectivement 16 % des micro-projets et 20 % du financement dans l'Adamaoua ; 57 % et 58 % dans la région Nord ; 12 % et 15 % dans la région Ouest.

Les principaux constats sur l'activité de la composante 1 du PNDP en phase 2 sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau phase 2. Caractéristiques régionales de l'activité micro-projets (MP) de la phase 2

Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
% MP (nombre)	11 %	15 %	15 %	16 %	8 %	7 %	11 %	6 %	5 %	8 %	100 %
% MP (MF CFA)	5 %	16 %	13 %	10 %	10 %	6 %	17 %	7 %	4 %	10 %	100 %
Montant moyen MP (MF CFA)	3,2	7,4	5,9	4,4	8,9	5,7	10,4	8,7	6,4	8,4	6,7
Nb de communes bénéficiaires	14	36	36	31	22	12	33	21	25	25	255
%/ensemble comm. PNDP	64 %	57 %	90 %	100 %	100 %	55 %	100 %	55 %	100 %	100 %	79 %
MF CFA/commune	69,5	80,7	63,6	59,5	85,5	89,7	92,4	63,5	31,7	72,4	70,4
Nb de MP/commune : moyenne	21,4	10,9	10,9	13,5	9,6	15,8	8,9	7,3	4,9	8,6	10,5
Nb de MP/commune : maximum	50	25	41	22	22	33	18	17	22	15	50
Population cible (Mhab)*	0,928	1,913	3,468	0,727	0,960	1,986	1,586	1,795	0,589	1,199	15,151
F CFA/habitant	1 049	1 518	661	2 537	1 959	542	1 923	743	1 348	1 510	1 185

* = Population totale région – Population des communautés urbaines

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).

Source : PNDP.

Le nombre moyen de micro-projets par commune ciblée (10,5 micro-projets sur les dix régions ; 10,3 micro-projets sur les quatre régions nouvelles) représente 1,3 fois celui de la phase 1. Les moyennes régionales pour ce ratio varient fortement, à savoir de 4,9 micro-projets dans la région Sud à 21,4 micro-projets dans l'Adamaoua, où plusieurs communes ont bénéficié de micro-projets en nombre important (exemples : Djohong avec 50 micro-projets et Mayo Darlé avec 46 micro-projets).

Avec 17,9 Mds F CFA sur 255 communes, contre 15,3 Mds F CFA sur 91 communes en phase 1, l'investissement moyen par commune ciblée (70,4 MF CFA) est inférieur à la moitié de celui de la phase 1 (168,5 MF CFA), et ressort également inférieur à la moyenne générale du PNDP (110,1 MF CFA). Les moyennes régionales varient de 1 à 3, entre 32 MF CFA dans la région Sud et 92 MF CFA dans la région Nord.

[80] C2D : Garoua II avec 8 micro-projets non démarrés dans les secteurs de l'eau, l'éducation et l'agriculture ; Garoua III avec 12 micro-projets, portant sur un montant global de 116,8 MF CFA dans ces trois mêmes secteurs.

Le montant moyen du micro-projet de la phase 2 (6,7 MF CFA), voisin de celui du PGDT (7 MF CFA) et inférieur à la moyenne générale du PNDP (9,6 MF CFA), atteint moins du tiers de celui de la phase 1 (22,3 MF CFA). Les moyennes régionales varient de 3,2 MF CFA dans l'Adamaoua à 10,4 MF CFA dans le Nord-Ouest, mais recouvrent parfois des maxima 20 fois supérieurs[81].

Des variations régionales importantes caractérisent les montants moyens des micro-projets dans la plupart des secteurs, hormis ceux de l'éducation et de l'hydraulique où ils sont les plus homogènes.

Tableau PNDP phase 2. Montants moyens des micro-projets par secteur

(*montants exprimés en MF CFA*)

Transport	23,2
IDE	21,3
Femme	21,1
Sport & loisir	19,3
Electrification	16,3
Elevage	11,8
Education	7,0
Santé	6,2
Eau & Ass.	5,1
GRN	4,6
Agriculture	3,1
Formation	1,3

La comparaison des montants moyens entre la phase 1 et la phase 2 pour les secteurs et les régions où cette comparaison est possible (cf. tableau suivant) montre que les écarts les plus importants concernent les secteurs de l'hydraulique, l'éducation, l'électrification et la santé, où le montant moyen du micro-projet de la phase 2 peut descendre jusqu'à 12 % de celui de la phase 1. Dans les régions de l'Adamaoua et de l'Extrême-Nord, la plupart des secteurs sont concernés, avec des moyennes régionales ressortant 6,6 fois inférieures à celles de la phase 1.

Tableau PNDP phases 1 et 2. Comparaison des montants moyens des micro-projets par secteur et par région - Micro-projet phase 2 / Micro-projet phase 1 (%)

Régions	AD	CE	EN	NO	OU	SU	Total
Eau et assainissement	12 %	30 %	12 %	17 %	22 %	39 %	**28 %**
Education	13 %	38 %	31 %	19 %	57 %	71 %	**38 %**
Infrastructures de développement économique (IDE)	32 %	51 %		94 %	38 %	100 %	**40 %**
Electrification	14 %	78 %	13 %	14 %	49 %	61 %	**54 %**
Transports	121 %	110 %		20 %	73 %		**66 %**
Santé	18 %	23 %	6 %	112 %	211 %	22 %	**37 %**
Sports et loisirs		112 %		70 %	51 %		**67 %**
Ensemble régions	**15 %**	**36 %**	**15 %**	**25 %**	**32 %**	**35 %**	**30 %**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), NO (Nord), OU (Ouest), SU (Sud).
Source : PNDP.

[81] Exemples : Centre de santé à Furu Awa dans le Nord-Ouest (99,1 MF CFA sur C2D II), ou travaux routiers à Lobo dans la région Centre (104,1MF CFA sur IDA II).

La baisse des montants moyens entre la phase 1 et la phase 2 ne transparaît pas dans les montants unitaires de certains micro-projets[82] : le prix de la salle de classe équipée ressort ainsi à 8,9 MF CFA, soit plus élevé que celui de la phase 1, et celui du kilomètre de route réhabilitée à 1,8 MF CFA, moins élevé. Ces écarts sont vraisemblablement dus à des différences dans le contenu des projets, dont la saisie n'est pas toujours très détaillée.

Les causes de la baisse à la fois de l'investissement par commune et du montant moyen des micro-projets par rapport à ceux de la phase 1 n'ont pas pu être explorées et documentées sur place, les données sur cette évolution n'ayant pu être obtenues qu'après nettoyage et consolidation de la base PNDP. En tout état de cause, en l'absence de changement qualitatif important dans les objectifs et les résultats attendus entre les deux phases[83] , l'explication la plus évidente est celle du décalage entre le flux de financement et l'augmentation soudaine du nombre de communes couvertes (219 communes nouvelles, dont 111 dans les nouvelles régions), ce qui témoigne de la réactivité et de la souplesse de l'instrument PNDP, qui a été en mesure d'adapter la taille des micro-projets à la disponibilité de la ressource. Un second facteur explicatif, à classer parmi les impacts du PNDP, pourrait tenir à une baisse des prix consécutive au développement de l'entrepreneuriat et donc de la concurrence généré par la filière PNDP.

A la suite de ces analyses, plusieurs recommandations de la mission sont présentées dans le chapitre « Efficacité ».

La répartition sectorielle des micro-projets de la phase 2 est résumée dans le tableau suivant. Les principaux enseignements par rapport à la phase 1 sont : (*i*) l'accroissement du poids des micro-projets dans les secteurs de l'hydraulique et de l'éducation, (*ii*) une légère baisse des infrastructures de développement économique (IDE), et (*iii*) l'absence de micro-projets environnementaux[84].

Tableau phase 2. Répartition régionale et sectorielle des micro-projets (MP)

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total	
Eau et Assainissement	Nb MP	73	251	207	257	111	90	127	59	72	55	**1 302**	48%
	MF CFA	205,9	1 139,2	1 145,5	843,9	603,5	256,2	1 052,9	350,8	449,7	647,3	**6 694,9**	37%
Education	Nb MP	189	56	91	45	35	67	112	56	9	65	**725**	27%
	MF CFA	347,3	469,6	894,5	581,3	292,1	248,8	1 017,8	469,7	91,8	634,8	**5 047,7**	28%
Infrastructures de développt économique	Nb MP	3	13		12	20	7	11	3	3	11	**83**	3%
	MF CFA	65,5	309,7		99,5	311,1	365,4	260,1	66,5	157,2	135,8	**1 770,8**	10%
Electrification	Nb MP	6	16	10	3	11	3	12	6	4	10	**81**	3%
	MF CFA	76,2	303,3	99,6	81,5	275,6	20,3	210,5	110,2	57,6	82,6	**1 317,4**	7%
Transport	Nb MP	9	13	1	3	2	4	14	6		4	**56**	2%
	MF CFA	165,4	382,0	37,3	54,9	64,7	57,9	257,5	146,9		134,8	**1 301,4**	7%
Santé	Nb MP	8	9	10	29	4	4	18	2	11	43	**138**	5%
	MF CFA	22,8	30,3	60,2	106,2	142,6	73,0	250,1	59,7	37,1	74,8	**856,8**	5%
Sports et loisirs	Nb MP	1	11			3	1		5		3	**24**	1%
	MF CFA	23,9	183,7			74,7	55,3		83,1		41,7	**462,4**	3%
Formation	Nb MP	9	23	72	62	22			17	24	25	**254**	9%
	MF CFA	20,4	50,0	54,1	62,1	44,6			47,2	0,0	58,3	**336,7**	2%
Femme	Nb MP	1	2									**3**	0%
	MF CFA	26,2	37,1									**63,3**	0%
Agriculture	Nb MP				2	2	13					**17**	1%
	MF CFA				0,0	53,2	0,0					**53,2**	0%
Elevage	Nb MP	1			2							**3**	0%
	MF CFA	20,0			15,2							**35,2**	0%
Gestion des ressources naturelles	Nb MP				3	1						**4**	0%
	MF CFA				0,0	18,5						**18,5**	0%
Total Nb de MP		**300**	**394**	**391**	**418**	**211**	**189**	**294**	**154**	**123**	**216**	**2 690**	100%
Total MF CFA		**973,6**	**2 904,9**	**2 291,2**	**1 844,6**	**1 880,6**	**1 076,9**	**3 048,9**	**1 334,1**	**793,4**	**1 810,1**	**17 958,3**	100%

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

[82] Calculés, comme pour la phase 1 et avec les mêmes réserves, sur les échantillons de micro-projets pour lesquels ce calcul est possible : étude, contrôle, construction et équipement de 155 blocs de deux classes avec latrines, et de 19 micro-projets d'entretien routier parmi les 56 micro-projets sur le secteur des transports.
[83] L'incidence de l'introduction des projets agricoles et environnementaux, outre qu'ils étaient déjà présents dans le cadre du PGDT, est restée très faible.
[84] Un seul micro-projet de gestion des ressources naturelles achevé à Dimombari (région Littoral).

Le regroupement des micro-projets selon les trois domaines relevant du développement durable (social, économique et environnemental)[85] fait apparaître par rapport à la phase 1 un léger accroissement du poids des micro-projets à finalité sociale, en nombre (93 % *versus* 90 %) comme en montant (82 % *versus* 81 %), ainsi qu'une légère baisse du poids des micro-projets à finalité économique (7 % *versus* 10 % en nombre et 18 % *versus* 19 % en montant).

On notera cependant que les investissements économiques ont représenté plus de 20 % de l'investissement dans cinq régions (Adamaoua, Centre, Littoral, Nord, Sud), dont une nouvelle, approchant le quart de l'investissement régional total dans l'Adamaoua, la région Centre et le Littoral, et dépassant même le tiers (39 %) dans la région Nord.

Tableau micro-projets (MP) de la phase 2*. Répartition par domaines et régions. Valeurs

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
Social	Nb MP	278	345	318	334	164	165	269	128	96	176	**2 273**
	MF CFA	702	2 163	2 200	1 613	1 388	654	2 531	1 074	636	1 481	**14 442**
Economique	Nb MP	13	26	1	19	24	24	25	9	3	15	**159**
	MF CFA	251	692	37	170	429	423	518	213	157	271	**3 161**
Environnement	Nb MP				3	1						**4**
	MF CFA				0	18						**18**
Total	Nb MP	291	371	319	356	189	189	294	137	99	191	**2 436**
	MF CFA	953	2 855	2 237	1 783	1 835	1 077	3 049	1 287	793	1 752	**17 621**

* Hors formations.
Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

Tableau micro-projets (MP) de la phase 2*. Répartition par domaines et régions (en %)

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
Social	Nb MP	96 %	93 %	100 %	94 %	87 %	87 %	91 %	93 %	97 %	92 %	**93 %**
	MF CFA	74 %	76 %	98 %	90 %	76 %	61 %	83 %	83 %	80 %	85 %	**82 %**
Economique	Nb MP	4 %	7 %	0 %	5 %	13 %	13 %	9 %	7 %	3 %	8 %	**7 %**
	MF CFA	26 %	24 %	2 %	10 %	23 %	39 %	17 %	17 %	20 %	15 %	**18 %**
Environnement	Nb MP				1 %	1 %						
	MF CFA				0 %	1 %						

* Hors formations.
Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

[85] Comme cela a été fait plus haut pour la phase 1 (les secteurs de l'agriculture et de l'élevage étant classés sous la rubrique « économique ») et avec les mêmes réserves.

En revanche, l'absence d'investissements économiques dans l'Extrême-Nord[86] – qui ne semble pas liée aux événements actuels dans la mesure où la région occupe, en termes de nombre de micro-projets et de montants investis, le troisième rang sur les dix régions de la phase 2 – devrait faire partie des préoccupations prioritaires à adresser pour la phase III.

Phase 2 – Spécificités IDA II et C2D

Le tableau suivant met en évidence quelques-unes des caractéristiques de l'activité du PNDP en phase 2, selon que celle-ci ait été financée sur IDA II ou sur C2D. Ce tableau fait apparaître en particulier : (*i*) le poids plus important du C2D dans le financement total (56 %), mais moindre en nombre de micro-projets (45 %) ; (*ii*) un montant moyen plus élevé (de l'ordre de plus de 50 %) des micro-projets financés sur C2D ; (*iii*) le double ciblage de près de la moitié des communes (44 %) ; (*iv*) la prépondérance C2D dans l'ensemble des micro-projets à finalité sociale (47 % du montant total de la phase 2 *versus* 35 % sur IDA) ; (*v*) le poids sensiblement équivalent des deux sources de financement dans le financement de micro-projets à vocation économique (8 % sur IDA II et 9 % sur C2D).

Tableau PNDP phase 2. Caractéristiques des micro-projets (MP) selon la source de financement

	IDA II		C2D*		Ensemble phase 2
	Valeurs	% phase 2	Valeurs	% phase 2	
Nombre de MP	1 481	55 %	1 209	45 %	**2 690**
Montant total (MF CFA)	7 952	44 %	10 006	56 %	**17 958**
Montant moyen / MP (MF CFA)	5,4	-19 %	8,3	+24 %	**6,7**
Montant maximal / MP (MF CFA)[87]	104,1	-	99,1	-	**104,1**
Nb de communes bénéficiaires : Total	214	84 %	153	60 %	**255**
dont financement unique IDA II ou C2D	102	40 %	41	16 %	**143**
dont financement double IDA II + C2D	112	44 %	112	44 %	**112**
MF CFA / commune	37,2	-47 %	65,4	-8 %	**70,4**
Nb de MP / commune : moyenne	6,9	-34 %	7,9	-26 %	**10,5**
Nb de MP / commune : maximum[88]	50	-	41	-	**50**
F CFA / habitant (Montant total / PT – PR)	525		660		**1 185**

Source : PNDP.

	IDA II		C2D*		Ensemble phase 2
	Valeurs	% phase 2	Valeurs	% phase 2	
Social : Nombre de MP	1 174	48 %	1 099	45 %	**2 273**
MF CFA	6 123,4	35 %	8 319,3	47 %	**14 442,7**
Economique : Nombre de MP	60	2 %	99	4 %	**159**
MF CFA	1 442,0	8 %	1 668,6	9 %	**3 110,6**
Environnement : Nombre de MP	0		4	100 %	**4**
MF CFA	0		18,5	100 %	**18,5**
Ensemble ** : Nombre de MP	**1 234**		**1 202**		**2 436**
MF CFA	**7 565,4**		**10 006,4**		**17 571,8**

* inclus C2D I non réalisés en phase 2.
** Hors formations.
Source : PNDP.

[86] Un seul micro-projet (routier) à Koza, portant sur un montant de 37 MF CFA, financé sur C2D II.
[87] Lobo (région Centre) et Furu Awa (région Nord-Ouest).
[88] Djohong (Adamaoua) et Kalfou (Extrême-Nord).

La mise en regard de ces caractéristiques ne révèle pas de constat particulier relativement aux objectifs et résultats formulés pour la phase 2. Cependant, établie à partir de l'information disponible, elle suggère certaines possibilités de formulation d'objectifs ou de résultats particuliers, en termes d'effectifs ou de montants, globalement comme aux plans sectoriel ou géographique, pour les différents bailleurs de fonds impliqués sur la phase 3, et en premier lieu le C2D III.

Ainsi, comme le montrent les deux tableaux suivants : (*i*) les micro-projets sociaux de la région Centre ont mobilisé 19 % de l'investissement IDA II, également caractérisé par l'absence de micro-projets à vocation environnementale dans les 10 régions et par l'absence de micro-projets à vocation économique dans l'Extrême-Nord ; (*ii*) les micro-projets sociaux de l'Extrême-Nord ont mobilisé 21 % de l'investissement C2D, également caractérisé par l'absence de micro-projets économiques dans la région Sud et leur quasi-absence dans l'Extrême-Nord[89].

Tableau PNDP phase 2. Répartition régionale des micro-projets (MP) IDA (hors formations) % par domaine de développement durable

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
Social	% Nb de MP	22 %	16 %	1 %	9 %	4 %	6 %	9 %	9 %	8 %	10 %	**95 %**
	% MF CFA	9 %	19 %	1 %	7 %	6 %	3 %	7 %	11 %	8 %	10 %	**80 %**
Economique	% Nb de MP	1 %	1 %		0,3 %	1 %	1 %	1 %	0,4 %	0,2 %	0,3 %	**5 %**
	% MF CFA	2 %	5 %		1 %	2 %	2 %	1 %	2 %	2 %	1 %	**20 %**
Environnement	% Nb de MP											
	% MF CFA											
Total % Nb de MP		**23 %**	**17 %**	**1 %**	**9 %**	**5 %**	**7 %**	**10 %**	**9 %**	**8 %**	**11 %**	**100 %**
Total % MF CFA		**12 %**	**24 %**	**1 %**	**8 %**	**8 %**	**5 %**	**8 %**	**12 %**	**10 %**	**11 %**	**100 %**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

Tableau PNDP phase 2. Répartition régionale des micro-projets (MP) C2D (hors formations) % par domaine de développement durable

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
Social	% Nb de MP	0,1 %	12 %	26 %	19 %	9 %	7 %	13 %	1 %	0,1 %	4 %	91 %
	% MF CFA	0,1 %	7 %	21 %	11 %	10 %	4 %	20 %	3 %	0 %	7 %	83 %
Economique	% Nb de MP	0,2 %	1 %	0,1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0,3 %		1 %	8 %
	% MF CFA	1 %	3 %	0,1 %	1 %	2 %	3 %	4 %	1 %		2 %	17 %
Environnement	% Nb de MP				0,2 %	0,1 %						0,3 %
	% MF CFA				0,0 %	0,2 %						0,2 %
Total % Nb de MP		**0,2 %**	**13 %**	**26 %**	**20 %**	**10 %**	**9 %**	**15 %**	**2 %**	**0,1 %**	**5 %**	**100 %**
Total % MF CFA		**1 %**	**10 %**	**21 %**	**12 %**	**12 %**	**7 %**	**24 %**	**4 %**	**0 %**	**9 %**	**100 %**

Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

Un examen plus détaillé de la présence de chaque bailleur de fonds dans les différents secteurs et régions fait apparaître d'autres spécificités notables dans leurs interventions respectives. L'investissement C2D se caractérise ainsi par : (*i*) une quasi-absence de micro-projets dans la région Sud[90] et l'Adamaoua[91] ; (*ii*) une concentration dominante dans l'Extrême-Nord sur les secteurs de l'hydraulique, de l'éducation et de la santé[92] ; (*iii*) une très faible représentation, dans la plupart des

[89] Koza, construction d'un radier sur le Mayo Kilda portant sur un montant de 37,3 MF CFA.
[90] Un micro-projet sur l'hydraulique à Lolodorf et sept formations de personnels communaux, non démarrés.
[91] Trois micro-projets (infrastructures de développement économique, élevage, hydraulique), totalisant un montant de 74,2 MF CFA.
[92] 308 micro-projets sur 309.

régions, des micro-projets visant la promotion de la femme, la formation, ou dans le domaine des sports et loisirs, ou encore dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la gestion des ressources naturelles (GRN).

Le tableau des investissements IDA II présente moins d'absences géographiques que celui du C2D. Hormis néanmoins l'Extrême-Nord, très peu ciblé[93] , et la région Nord[94], toutes les autres régions ont bénéficié de micro-projets en nombre et en montants significatifs. Au plan sectoriel, en revanche, on note l'absence totale de micro-projets sur les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la gestion des ressources naturelles (GRN) dans les dix régions, ainsi que de micro-projets sur le volet « promotion de la femme » dans neuf régions sur dix.

Une autre investigation à partir de la base PNDP a permis de mettre en évidence des écarts très importants entre les deux bailleurs en termes d'achèvement des micro-projets : 51 % des micro-projets financés sur C2D (46 % du financement) ne sont pas mentionnés comme achevés, contre seulement 2 % des micro-projets financés sur IDA II (1 % du financement IDA II). Les régions les plus concernées seraient l'Ouest (71 % des micro-projets et 79 % du financement), le Littoral (respectivement 51 % des micro-projets et 70 % du financement), le Sud-Ouest (respectivement 61 % et 65 %) et l'Extrême-Nord (respectivement 54 % et 57 %). Parmi les secteurs ayant fait l'objet d'un nombre significatif de micro-projets, les secteurs les plus couverts concerneraient la santé (respectivement 69 % et 58 %), l'électrification (respectivement 59 % et 56 %) et enfin l'hydraulique (respectivement 52 % et 46 %).

Formations. Une part minime de l'activité de la composante 1 en phase 2 (9 % du nombre total d'interventions et 2 % du financement) a été consacrée, pour 8 régions, aux sessions de formation des personnels communaux, localisées pour la plupart au CEFAM de Buea, ciblant principalement les secrétaires généraux, receveurs municipaux, agents communaux de développement, agents communaux financiers et autres adjoints. A noter que ces sessions de formation ont été financées en quasi-totalité sur fonds IDA[95].

Tableau PNDP phase 2. Sessions de formations financées sur la composante 1, par région

	Régions	AD	CE	EN	ES	LT	NO	NW	OU	SU	SW	Total
IDA II	Nb	9	23	72	62	22			17*	17**	25	**247**
	MF CFA	20,4	50,0	54,1	62,1	44,6			47,2*	0,0	58,3	**336,7**
C2D	Nb									7**		**7**
	MF CFA									0,0		**0,0**
Ensemble	Nb	**9**	**23**	**72**	**62**	**22**			**17***	**24****	**25**	**254**
	MF CFA	**20,4**	**50,0**	**54,1**	**62,1**	**44,6**			**47,2***	**0,0**	**58,3**	**336,7**
Nb communes bénéf.		9	23	12	31	22			17	24	25	**163**
Communes bénéf. (%)		41 %	37 %	30 %	100 %	100 %			45 %	96 %	100 %	**51 %**
MF CFA/commune		2,3	2,2	4,5	2,0	2,0			2,8	0,0	2,3	**2,1**
Nb/commune : moyen		1	1	6	2	1			1	1	1	**1,6**

* dont 2 sessions de formation en cours ou non démarrées (5,4 MF CFA).
** en cours ou non démarrées.
Régions : AD (Adamaoua), CE (Centre), EN (Extrême-Nord), ES (Est), LT (Littoral), NO (Nord), NW (Nord-Ouest), OU (Ouest), SU (Sud), SW (Sud-Ouest).
Source : PNDP.

[93] Dix micro-projets d'électrification (+ 72 formations).
[94] Où sept secteurs sur les 12 sont absents.
[95] Sept sessions de formation (non démarrées) sont cependant mentionnées dans la région Sud comme ayant été financées sur fonds C2D.

Annexe 2 – Liste des communes et projets visités

REGION CENTRE

• **SOA**	Extension du réseau électrique de Ntuissong Construction d'une salle de classe à l'école publique de Koulou Planification dans le village de Ngali I
• **OBALA**	Electrification du centre-ville d'Obala Puits PMH[96] au village de Nkolfoulou
• **MBANDJOCK**	Puits au CES[97] de Njoré Forage à Ndokoua
• **DIBANG**	Construction de 2 puits dans la communauté Bong Tamalong Maboyé-Ham Outils de planification dans le village Songnlend Marché de Sombo
• **ESEKA**	
• **NGOG-MAPUBI**	Restaurant municipal Construction d'une propharmacie

REGION OUEST

• **KOUTABA**	Marché de Koutaba Maison de la femme
• **BAYANGAM**	Bloc administratif du CETIC[98] de Bandrefam Assainissement de la rivière de Koujkock reliant les villages de Kasse et de Tsep
• **BANGANGTE**	Projet de GDT[99] de Nkong Ngam Marché de pastèques
• **BANGOU**	Suivi du DPNV[100]
• **DSCHANG**	Pont de Tsinbing
• **BANKA**	Bloc maternité de Manila

[96] Pompe à motricité humaine.
[97] Collège d'enseignement secondaire.
[98] Centre d'excellence en technologies de l'information et de la communication.
[99] Gestion des terroirs.
[100] Diagnostic participatif niveau village.

REGION NORD-OUEST

• **BAFUT**	*Maternity hospital building* *Construction of Obang bridge*
• **FUNDONG**	*Cattle market*
• **MBIAME**	*Mbonsoh Water supply project*

REGION ADAMAOUA

• **NGAOUNDERE** 1	Dalot double du Mayo Taparé
• **NGAOUNDERE 3**	Deux blocs de deux salles de classe et raccordement au réseau CAMWATER
• **NGAN HA**	Champ fourrager à Mbang Foulbé Hangar de marché, boutiques, forage, toilettes à Gangassaou
• **DJOHONG**	Complexe sportif
• **MEIGANGA**	Champ fourrager de Fada Marché de Meiganga Deux salles de classe à Nandeké

Annexe 3 – Liste des documents consultés

1/ Cadres de référence

Cadres de planification stratégique

- Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), 2003
- Document de stratégie de développement du secteur rural, 2005
- Programme d'actions prioritaires 2006/2007 pour la mise en oeuvre de la décentralisation (ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation – MINATD), février 2006
- Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), 2009

Textes d'analyse sur la décentralisation

- Etat général de la décentralisation au Cameroun, PDM[101] , mai 2000
- Chapitre décentralisation Cameroun, in *Décentralisation, foncier et acteur locaux*, Rochegude et Plançon, 2009

Cadres juridiques de la décentralisation

- Loi n° 2004-17 du 22 juillet 2004, Loi d'orientation de la décentralisation
- Loi n° 2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes
- Loi n° 2009-11 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités décentralisées
- Décrets du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux communes en matière d'attribution des aides et des secours aux indigents et aux nécessiteux (n° 2010-0243), de promotion des activités de production pastorale et piscicole (n° 2010-0244), en matière de culture (n° 2010-0245), en matière de santé publique (n° 2010-0246), en matière d'éducation de base (n° 2010/0247)
- Décret n° 2011-1116 du 26 avril 2011 fixant les modalités de la coopération décentralisée
- Décrets du 13 janvier 2011 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de formation professionnelle (n° 2011-0002), en matière de promotion des activités de production artisanale d'intérêt communal (n° 2011-0003), en matière de construction, d'équipement et de gestion des centres médicaux d'arrondissement (n° 2011-0004), en matière de mise en valeur des sites touristiques communaux (n° 2011-0005)

[101] Programme de développement municipal.

2/ Instructions du concours de la Banque mondiale

- *Working paper community-driven development* (non daté)
- *Lessons learned from community-driven development* (Note de travail de la Banque mondiale non datée)

PNDP I

- *Project Apraisal Document,* Banque mondiale, 18 février 2004
- *Integrated Safeguards Datasheet,* 18 février 2004
- Aide-mémoire de la mission d'appui technique de la Banque mondiale, 21 juin-1er juillet 2004
- *Project Apraisal Document,* Banque mondiale PADC et Accord GEF, 6 avril 2006

PNDP II

- Aide-mémoire de la mission de pré-évaluation de la phase 2 du PNDP, 10 janvier-4 février 2009
- *Project Apraisal Document,* Banque mondiale, 22 mai 2009

PNDP III

- Aide-mémoire de la mission de préparation de la phase 3 du PNDP, 30 octobre 2014

3/ Instructions du concours de l'AFD

Documents de doctrine C2D

- 2 Notes internes AFD (2002 et 2006)

Concours C2D I

- Termes de référence de la mission d'évaluation, mars 2006
- Aide-mémoire de la mission d'évaluation, 3-7 avril 2006
- Note aux instances de décision de l'AFD, concours CCM 3005 (et annexes), novembre 2006
- Convention de financement C2D PNDP concours CCM 3005, 27 février 2007

Concours C2D II

- Termes de référence de la mission de pré-évaluation
- Aide-mémoire de la mission de pré-évaluation, 14-23 juin 2011
- Note au Conseil d'administration de l'AFD, concours CCM 1253, juin 2006
- Convention de financement C2D PNDP CCM 1253 01 J, 7 mai 2012

Autres

- Fiche AFD relative au PNDP, novembre 2012

4/ Fonctionnement du Programme

- Document de présentation synthétique du PNDP phase 2
- Manuel d'exécution du PNDP, ministère de l'Economie et des Finances, mai 2004
- Manuel de Procédures administratives, financières et comptables, version du 2 avril 2007
- Manuel de Procédures administratives, financières et comptables, version de décembre 2011

- Volume 1 – Gestion administrative
- Volume 2 – Gestion budgétaire et financière
- Volume 3 – Passation des marchés
- Volume 4 – Organisation et système comptables
- Volume 5 – Contrôle interne

- Manuel de suivi-évaluation du PNDP II, avril 2010
- Manuel de Procédures CAA[102] de paiement sur ressources C2D – Procédures de paiement des dépenses budgétaires « Convention C2D PNDP », 29 février 2008 (C2G Cameroun)
- Conventions cadres de collaboration MINAS, MINATD, MINCOMMERCE, MINEE, MINEPIA, MINESEC, MINFOP, MINPMEE-SA, MINRESI
- Convention de partenariat Centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM)

5/ Activités du Programme

Mise en œuvre globale du Programme

Programmation

- PTBA 2006, 2010
- Budgets consolidés 2008, 2012, 2013 et 2014
- Plan d'utilisation des fonds C2D pour l'exercice 2007
- Plan de décaissement PNDP II au 31 décembre 2009

Exécution technique

- Rapports d'activités annuels de 2004 à 2013
- Rapport d'activités annuel 2013 de la Cellule régionale du Centre
- *Powerpoint* Bilan PNDP II (préparation PNDP III)Sappelle comment le renoi qu
- *Powerpoint* Atelier de revue semestriel du PNDP pour le 1er semestre 2014

[102] Caisse autonome d'amortissement.

Exécution financière

- Rapport de suivi financier du 1er trimestre 2008
- Rapport synthétique sur la situation financière du PNDP au 30 septembre 2008 (Direction financière du PNDP)
- Etat récapitulatif des fonds C2D I à fin février 2012

Réalisations sur la composante 1

- Rapport de suivi physico-technique STADE C2D-PNDP dans les régions Centre, Ouest et Sud (mai-juin 2009)
- Programmation des micro-projets pour l'exercice 2012, Cellule régionale de coordination Extrême-Nord
- Liste des micro-projets PNDP I, PNDP II et PGDT
- Carte d'avancement des projets par région (hormis les régions Centre et Nord-Ouest), août 2014
- Cartes des réalisations des bailleurs couvrant 10 régions, août 2014
- Echantillons de Plans communaux de développement (PCD) et d'études de faisabilité
- Echantillon de rapports d'activités des agents communaux de développement (ACD) et des agents communaux financiers (ACF) pour la région Centre
- Fiches de collecte Pro-ADP (modèle)

Etudes et guides

- Liste des études réalisées par le PNDP depuis la phase 1
- Manuel du praticien des appuis PDL (Plan de développement local), PDC (Plan de développement communal), PNDP, non daté
- Guide méthodologique sur la gestion durable des terres dans les Plans de développement et élaboration des Plans d'utilisation et de gestion durable des terres, juin 2010
- Guide sur la maîtrise d'ouvrage communale, Tome 1 – SNV, DED, GTZ – juillet 2007
- Guide méthodologique sur la planification régionale et locale, MINEPAT, avril 2010
- Etude diagnostique sur l'intégration du volet agricole dans le cadre de la phase 2 du PNDP – CA17 – octobre 2014

Outils de suivi

- Canevas de suivi *Excel* des activités auprès des communes (canevas CNC – Cellule nationale de coordination du PNDP)

6/ Documents de supervision

PNDP phase 1

- Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision (Gouvernement camerounais, Banque mondiale, PADDL/GTZ, AFD), préparatoire de la revue à mi-parcours, 19-23 février 2007
- Aide-mémoire de la mission de revue à mi-parcours, 7-19 mai 2007
- Compte rendu interne AFD de la revue à mi-parcours, mai 2007
- Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision (Gouvernement camerounais, Banque mondiale, AFD) du PNDP, 21 mai-5 juin 2008

- Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision (Gouvernement camerounais, Banque mondiale) du PNDP, 13-23 octobre 2009 (+ revue à mi-parcours du PGDT)

PNDP phase 2

- Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision (Gouvernement camerounais, Banque mondiale, AFD, KfW) du PNDP, 10-19 mai 2010
- Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision (Gouvernement camerounais, Banque mondiale), 3-23 décembre 2010
- Mission de revue à mi-parcours PNDP II – Aide-mémoire portant sur les visites de terrain G1 (région Nord et Adamaoua), 4-7 janvier 2012
- Mission de revue à mi-parcours PNDP II – Aide-mémoire portant sur les visites de terrain G3 (régions Est et Sud), 4-7 janvier 2012
- Aide-mémoire de la mission de supervision AFD, 16-24 février 2012
- Aide-mémoire de la mission de supervision AFD (agence de Yaoundé), 5 et 6 décembre 2013
- Aide-mémoire de la mission de supervision AFD, 13-20 février 2014

PGDT

- Aide-mémoire de la mission conjointe de supervision du PGDT (Gouvernement camerounais, Banque mondiale), 3-23 décembre 2010

7/ Revues, audits et évaluations

Audits techniques, revues et évaluations

- Audit technique du PNDP, situation au 31 décembre 2006 – CGIC Afrique International, Rapport daté d'avril 2008
- Rapport de bilan de la revue à mi-parcours, avril 2007
- Etude sur l'évaluation du PNDP par les bénéficiaires, Alternative Consulting Group, mai 2007
- Evaluation de la performance socioenvironnementale du PNDP, Ere Développement, février 2008
- Evaluation de l'impact du PNDP à la fin de la phase 1, Document de travail – Institut national de la statistique (INS), octobre 2009
- *Implementation completion and results report* (IDA-38760) PAPNDP – Banque mondiale, 25 mai 2010
- Etude sur l'évaluation par les bénéficiaires des services fournis par le PNDP 2, juillet 2013
- Evaluation de la maintenance des ouvrages, de la fonctionnalité des Comités de gestion ainsi que de la capitalisation des bonnes pratiques dans le cadre du PNDP II – GENEX, août 2013
- Rapport provisoire de l'Audit technique PNDP phase 2, exercice 2012 (2 tomes), novembre 2013
- Evaluation de l'impact de la phase 2 du PNDP, Rapport général – Institut national de la statistique (INS), mai 2014
- *Implementation completion and results report* (IDA-45930) PAPNDP – Banque mondiale, 25 juin 2014

Audits financiers

- Audits des comptes IDA, KfW, JSDF et GEF au 31 décembre 2007 – KPMG
- Audits des comptes IDA, KfW, et C2D au 31 décembre 2008 – KPMG
- Audits des comptes IDA, KfW, C2D et GEF au 31 décembre 2009 – PWC

- Audit des comptes financement Etat au 31 décembre 2010 – KPMG
- Audit des comptes financement Etat au 31 décembre 2011 – KPMG
- Audit des états financiers annuels et des comptes spéciaux financement Etat (BIP, C2D, PPTE) au 31 décembre 2012 – Cameroun Audit Conseil

8/ Autres

- Offre de formation continue pour l'année 2015, cycle III, Centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM)

Liste des acronymes utilisés

ABC	Aide budgétaire ciblée
ACCD	Appui aux communes dans le cadre de la décentralisation
ACD	Agent communal de développement
ACEFA	Programme AFD pour l'amélioration de la compétitivité des exploitations familiales agropastorales
ACF	Agent communal financier
ADL	Appui au développement local
AFD	Agence Française de Développement
AGR	Activité(s) génératrice(s) de revenus
AMO	Appui à maîtrise d'ouvrage
ANO	Avis de non-objection
APE	Association de parents d'élèves
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique centrale
BIP	Budget d'investissement public
BM	Banque mondiale
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CA	Commune d'arrondissement
CAC	Centimes additionnels communaux
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CASE	Cellule d'appui au suivi-évaluation
CC	Comité de concertation
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEFAM	Centre de formation pour l'administration municipale
CIP	Cadre d'intervention pays

CN	Cellule nationale
CNC	Cellule nationale de coordination (PNDP)
CNOP	Comité national d'orientation et de pilotage
COGES	Comité de gestion
COMES	Conseil municipal élargi aux sectoriels déconcentrés
CPAC	Comité paritaire d'approbation et de supervision de niveau communal
CPAP	Comité paritaire d'approbation et de supervision de niveau provincial
CRC	Cellule régionale de coordination (PNDP)
CSDL	Chef de service développement local
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSSC	Conseil syndical de la société civile
CST	Chef de service technique municipal
CTD	Collectivité locale décentralisée
CU	Communauté urbaine
CVUC	Communes et villes unies du Cameroun
DD	Développement durable
DEL	Développement économique local
DSCE	Document de stratégie pour la croissance et l'emploi
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EF	Etude de Faisabilité
FEICOM	Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIZ	*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*
GRN	Gestion des ressources naturelles
HS	Hors service
ICR	*Implementation Completion Report* (Banque mondiale)
IDA	*International Development Association* (Association internationale de développement)

IDE	Infrastructures de développement économique
INS	Institut national de la statistique (Cameroun)
I-PPTE	Initiative « Pays pauvres très endettés »
KfW	*Kreditanstalt für Wiederaufbau*
MEADEN	Mission d'études pour l'aménagement et le développement du Nord
MEP	Manuel d'exécution du Programme (PNDP)
MIDIMA	Mission de développement intégré des Monts Mandara
MINATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation
MINEFI	Ministère des Finances
MINEPAT	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINMAP	Ministère des Marchés publics
MO	Maîtrise d'ouvrage
MP	Micro-projet
OAL	Organisme d'appui local
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations unies)
PAD	*Project Apraisal Document* (document de projet de la Banque mondiale, février 2004)
PADDL	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (GiZ)
PCD	Plan communal de développement
PDC	Plan de développement communal
PDL	Plan de développement local
PGDT	Projet de gestion durable des terres
PIA	Programme d'investissements annuel
PIP	Programme d'investissements prioritaires
PNDP	Programme national de développement participatif
PSE	Paiement de services environnementaux
PTBA	Programme de travail et budget annuel

PTF	Partenaire(s) technique(s) et financier(s)
RA	Rapport d'achèvement
RAA	Rapport d'activités annuel
REDD	*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
RM	Receveur municipal
RMP	Revue à mi-parcours
SDAT	Schéma(s) directeur(s) d'aménagement du territoire
SDE	Services déconcentrés de l'Etat
SDSR	Stratégie de développement du secteur rural
SG	Secrétaire général
SIG	Système d'information géographique
SSB	Services sociaux de base
SSE	Système de suivi-évaluation
STADE-C2D	Secrétariat technique d'appui au C2D
STD	Service(s) technique(s) déconcentré(s)
UE	Union européenne
UPP	Unité(s) de planification participative

Dernières publications de la série

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

N° 51 L'hydraulique pastorale au Tchad

N° 50 Réhabilitation des marchés centraux

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

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

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

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

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

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

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

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

N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories

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

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

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

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

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

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

N° 34 Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership
Final Report, Period covered: 1997-2009

N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en oeuvre des projets de formation professionnelle :
cas de la Tunisie et du Maroc

N° 32 Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon(FPFD) en Guinée :
15 ans d'accompagnement

N° 31 Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles

N° 30 Cartographie de portefeuille des projets biodiversité Analyse sur la période 1996-2008Cartography of the AFD
Biodiversity Project Portfolio: Analysis of the Period 1996-2008

N° 29 Microfinance dans les États fragiles : quelques enseignements de l'expérience de l'AFD

N° 28 Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD / coopération décentralisée :
capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga

N° 27 Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD Sector Program Support in Practice:
Lessons and Perspectives for AFD