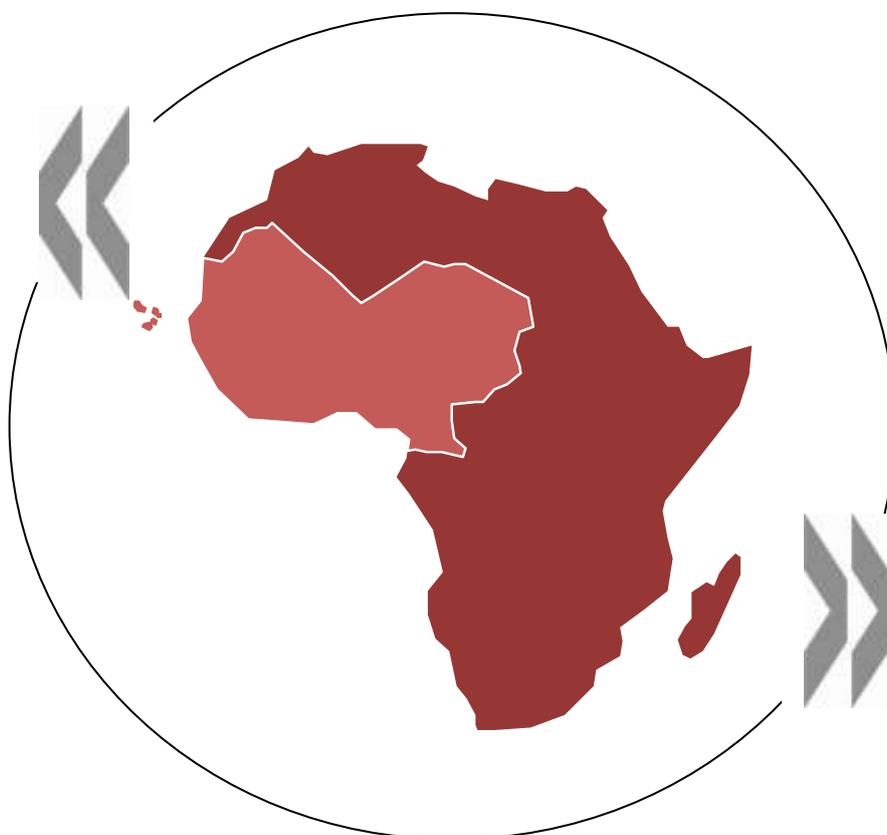


UN Capital Development Fund (UNCDF) en Afrique de l'Ouest :

Dix constats



Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

Le Seine Saint-Germain, 12 Boulevard des Iles
92130 Issy-les-Moulineaux

Adresse courrier :

2 rue André Pascal
75775 Paris cedex 16
Tél : +33 (0)1 45 24 89 87
Fax : +33 (0)1 45 24 90 31
www.westafricaclub.org

UN Capital Development Fund (UNCDF) en Afrique de l'Ouest :

Dix constats

Auteurs : Christel Alvergne (UNCDF), Christophe Perret (CSAO/OCDE)*

* M. Perret a quitté le CSAO/OCDE depuis septembre 2009.

Avant-propos

En 2005, l'UNCDF s'est engagé dans une importante réforme managériale consistant à décentraliser son organisation et à créer trois bureaux régionaux, en Afrique de l'Ouest, en Afrique australe et en Asie. Cette réforme, au-delà de son contenu institutionnel, traduit également la volonté de repenser les interventions dans une perspective régionale, inter-états. Intervenir au Mali, au Burkina Faso ou au Sénégal est utile pour la construction nationale de ces pays, mais s'inscrit également dans une perspective régionale : les bassins agricoles, les fleuves, les groupes humains sont très souvent transfrontaliers. Les crises, comme les progrès, se diffusent au-delà des frontières ; les activités de finance inclusive permettant de faire circuler les produits au sein d'aires régionales.

Le document et les cartes qui l'accompagnent ont pour objectif d'analyser la manière dont l'UNCDF contribue par son appui à la fois au développement local, à la construction institutionnelle des Etats et à l'intégration régionale. La plupart du temps, les projets sont en effet construits dans le cadre d'un dialogue politique national et ignorent ce qui se passe de l'autre côté de la frontière ou à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. L'exercice mené ici consiste à « ouvrir le regard » pour analyser la présence de l'UNCDF dans une perspective régionale et ainsi à dégager les cohérences et incohérences des dimensions spatiales de notre intervention.

L'exercice mené avec l'UNCDF doit servir d'expérience pilote pour une analyse géographique de l'efficacité de l'aide au développement et contribuer ainsi à répondre aux questions suivantes :

- La localisation des programmes peut-elle aider à améliorer l'efficacité de l'aide ?
- L'aide est-elle localisée où sont les problèmes ?
- La continuité spatiale des enjeux de développement est-elle accompagnée par une continuité spatiale de l'aide ?
- Existe-t-il des « no-aid-land » ?

Ce travail ne répond que partiellement à ces questions puisqu'il ne porte que sur les actions d'une agence de coopération relativement petite. Nous espérons cependant qu'il pourra susciter un exercice plus large et plus ambitieux. Il s'inscrit ainsi dans la perspective de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et propose une méthode d'analyse territoriale de la cohérence de l'aide au développement.

Dix constats – dix réalités révélées par des images cartographiques permettent d'appréhender l'intervention de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest.

Sommaire

Préface.....	9
1. La présence de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest	10
2. Développement local et finance inclusive : les deux axes d'intervention de l'UNCDF	12
3. Les investissements de l'UNCDF	14
4. Des partenariats inscrits dans une dynamique régionale	15
5. Le ciblage géographique de l'intervention de l'UNCDF : les zones les plus pauvres.....	17
6. Une action en appui à la décentralisation	19
7. De l'expérimentation locale à la mise en place d'un dispositif national de péréquation : quel appui de l'UNCDF ?	21
8. L'évolution de l'UNCDF vers des interventions en zone transfrontalière	23
9. La prise en compte des changements climatiques au niveau local.....	25
10. Les actions de l'UNCDF pour la sécurité alimentaire dans les espaces sahéliers	27
ANNEXE I. Liste des projets UNCDF en appui au développement local en Afrique de l'Ouest.....	29
ANNEXE II. Sigles.....	29
ANNEXE III. Bibliographie	30

Liste des cartes

Carte 1. Pays d'intervention de l'UNCDF en Afrique.....	11
Carte 2. Localisation des projets de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest.....	12
Carte 3. Contribution aux OMD : Dépenses et types d'investissements	14
Carte 4. Partenariats sur les projets réalisés et en cours	15
Carte 5. Localisation des projets de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest et PRB/hab. des zones ciblées.....	17
Carte 6. Localisation des interventions de l'UNCDF et peuplement	18
Carte 7. Types d'intervention de l'UNCDF en développement local.....	19
Carte 8. Zones d'intervention des principaux partenaires extérieurs au Mali.....	22
Carte 9. Localisation des interventions de l'UNCDF et zones de réfugiés et déplacés dans l'espace de la Mano River Union.....	23
Carte 10. Localisation des interventions de l'UNCDF et zones côtières fragiles	25
Carte 11. Localisation des interventions de l'UNCDF et zone sahélienne fragile	27
Carte 12. Localisation des interventions de l'UNCDF et image des projections climatiques.....	28

Les frontières, les noms indiqués, les désignations employées ainsi que les présentations de matériel sur les cartes n'impliquent nullement une expression d'opinion, reconnaissance ni acception officielles de la part des Nations Unies sur le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région.

UNCDF

L'UNCDF est l'agence d'investissement des Nations Unies pour les 49 pays les moins avancés du monde. Il crée de nouvelles opportunités pour les populations pauvres et leurs communautés en augmentant l'accès à la microfinance et aux investissements. L'UNCDF se concentre sur l'Afrique et sur les pays les plus pauvres d'Asie, avec un engagement tout particulier auprès des pays qui émergent de conflits ou de crises. Il fournit du capital d'amorçage (subventions et prêts) et une assistance technique afin de permettre aux institutions de microfinance d'atteindre davantage de ménages pauvres et de petites entreprises, et aux collectivités locales de financer les investissements (adductions d'eau, routes de desserte, écoles, aménagements hydro-agricoles) qui amélioreront la vie des populations pauvres. Les programmes de l'UNCDF aident à autonomiser les femmes et visent à attirer des investissements plus importants du secteur privé, des gouvernements nationaux et des partenaires au développement, en vue d'un impact maximum dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement.

⇒ Pour en savoir plus : <http://www.uncdf.org>

CSAO / OCDE

Le Club du Sahel a été créé en 1976 à l'initiative des membres de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) en réponse à la vague de sécheresses sévissant dans le Sahel. En 2001, son Conseil d'administration élargit sa couverture géographique aux quinze États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad.

Rattaché administrativement à l'OCDE, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) est animé par un Secrétariat basé à Paris (France) qui s'appuie sur un réseau de partenaires et d'experts ouest-africains et des pays membres de l'OCDE. Le CSAO a vocation à promouvoir la dimension régionale du développement et de l'aide. Il promeut une analyse *régionale* des enjeux (notamment l'Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest) et anime des débats sur les réponses *régionales* face à ces enjeux, y compris sur l'approche régionale de la coopération au développement susceptible d'améliorer l'efficacité de l'aide.

⇒ Pour en savoir plus : <http://www.oecd.org/csao>

Préface

C'est pour moi un réel plaisir de vous présenter cette synthèse analytique de l'intervention de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest. Ce document présente en dix constats où nous sommes, ce que nous faisons, avec qui et comment. Nous espérons qu'il constitue un résumé utile pour tous ceux qui veulent comprendre les enjeux, les tenants et les aboutissants de notre intervention dans la sous-région.

L'UNCDF est l'agence d'investissement des Nations Unies pour les pays les moins avancés au monde, son travail consiste à faire progresser les Objectifs du Millénaire pour le développement et de créer de nouvelles opportunités pour les pauvres en améliorant leur accès à la microfinance et aux services de base par des moyens durables pouvant être reproduits à plus grande échelle par le secteur privé, les partenaires du développement et les autorités nationales.

Au niveau mondial, l'UNCDF intervient désormais dans plus de 40 pays. C'est une évolution majeure, qui correspond à un quasi-doublage de notre présence dans le monde – de 23 pays de programme en 2004 à 40 pays en 2008. Cette diffusion de la présence de l'UNCDF s'est traduite par une réorganisation géographique, avec la création de trois bureaux régionaux, en Afrique de l'Ouest, en Afrique Australe et en Asie.

Cette décentralisation a eu pour objectif de renforcer l'efficacité de l'UNCDF et de rapprocher son action du terrain. La création de bureaux régionaux a apporté également une dimension nouvelle à l'organisation et ouvert la voie d'un dialogue avec d'autres acteurs, les instances régionales. Celles-ci sont devenues en quelques années des acteurs incontournables du développement. En Afrique de l'Ouest, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Nouvelle Alliance pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et la Banque Africaine de Développement (BAD) sont désormais en charge de dimensions et de problématiques que les États seuls ne peuvent gérer efficacement. Le changement climatique, la sécurité alimentaire, la prévention des conflits, le développement économique et tant d'autres sujets dépassent en effet les frontières nationales.

Avec des interventions dans une douzaine de pays, l'UNCDF est très présent dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Cette présence, toujours négociée et mise en œuvre dans un cadre national a pourtant une dimension régionale. Les projets sont mis en œuvre dans des domaines proches, notamment la décentralisation, la sécurité alimentaire, le développement économique local. Cette proximité thématique, ainsi que la présence sur des zones aux réalités similaires, permet des actions à l'échelle régionale.

Les cartes présentées dans ce document parlent d'elles-mêmes. Elles racontent l'intervention de l'UNCDF dans les domaines de la microfinance et du développement local sur une période relativement longue (2000-2013) et permettent ainsi d'évaluer notre présence dans le temps et dans l'espace. Ces cartes contribuent également à analyser nos interventions sous l'angle de la géographie, ce qui peut ouvrir de nouvelles opportunités.

Au total, ce travail met en évidence la décentralisation de l'intervention de l'UNCDF, au-delà de ses aspects opérationnels, et ouvre la voie d'un positionnement analytique et stratégique qui donnera graduellement aux unités régionales une organisation effective et un rôle accru dans les sous-régions.

David Morrison, Secrétaire Exécutif de l'UNCDF

1. LA PRÉSENCE DE L'UNCDF EN AFRIQUE DE L'OUEST

Suivant une tendance générale, l'aide octroyée aux pays de l'Afrique de l'Ouest a augmenté de 5,4 à 11,8 milliards de dollars US entre 1996 et 2007. Contrairement à d'autres régions du monde, cette aide est majoritaire par rapport aux autres sources de financements extérieurs. Entre 2000 et 2005, elle représentait en moyenne près de 2 fois le montant des Investissements Directs Étrangers (IDE) et 3 fois le montant officiel des transferts financiers de la diaspora. Dans les pays en situation de post-conflits, notamment en Sierra Leone, au Liberia et en Guinée Bissau, l'aide dépasse le quart du PIB. Hormis ces États, ce sont les pays sahéliens qui reçoivent la contribution la plus importante en rapport à leur PIB (entre 10 et 20 %) (Graphique 1). L'UNCDF représente une infime partie de cette aide, raison pour laquelle il marque une attention particulière à la réplique des expériences par d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) et/ou par les Gouvernements.

L'United Capital Development Fund (UNCDF) intervient actuellement dans 38 Pays moins avancés (PMA) dont 24 se trouvent en Afrique subsaharienne et 16 en Afrique de l'Ouest (entendue au sens large). Outre les 10 PMA de l'Afrique de l'Ouest, l'UNCDF, à travers son programme de microfinance *MicroStart*, intervient en partenariat avec le PNUD en Côte d'Ivoire, au Ghana, et au Nigeria. Il est également intervenu au Cap Vert (sorti du classement des PMA en 2007). En 2008, l'Afrique de l'Ouest représente environ 37 % des investissements réalisés par l'UNCDF, soit 4,3 millions de dollars US (contre 50 % pour l'Afrique australe et 13 % pour l'Asie, en 2008).

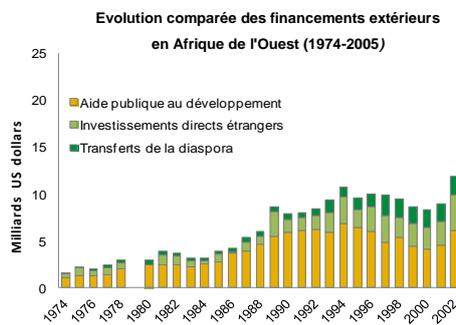
Le développement des activités de l'UNCDF a été rendu possible en partie grâce à une hausse considérable des contributions au titre des ressources, qui sont passées de 28,5 millions de dollars en 2007 à 50,1 millions de dollars US en 2008, soit une augmentation de 76 %. Le développement local représente plus de 70 % du budget et la finance inclusive un peu moins de 30 %. Les collectivités locales sont largement bénéficiaires de ces fonds puisque presque 75 % de ces fonds leur ont été alloués en 2008 (soit un accroissement de 13 % par rapport à 2007). L'UNCDF s'est fixé comme objectif d'atteindre 45 PMA en 2011 (contre 31 en 2007).

L'expansion géographique récente qu'a connue l'UNCDF lui a permis de renforcer sa présence dans le monde et de modifier son organisation géographique. Avec la création en 2005 de bureaux régionaux en Afrique de l'Ouest (Dakar), en Afrique australe (Johannesburg) et en Asie (Bangkok), l'UNCDF s'est engagé dans la décentralisation de ses fonctions de décision et de coordination pour se rapprocher du terrain et de ses partenaires. Cette évolution s'est traduite par une diminution de 48 % des postes à New York contre une forte augmentation de la présence du personnel de l'UNCDF au niveau régional.

Indicateurs de l'Aide Publique au Développement (APD) en Afrique de l'Ouest

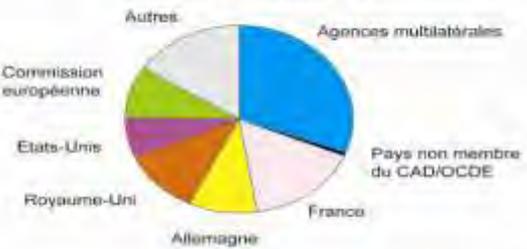


Graphique 1 ►



Source : CAD/OCDE, FMI (2007)

Principaux donateurs de l'Afrique de l'Ouest (moyenne 2000-07)



© Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest / OCDE 2007

Carte 1. ►
Pays d'intervention de l'UNCDF en Afrique

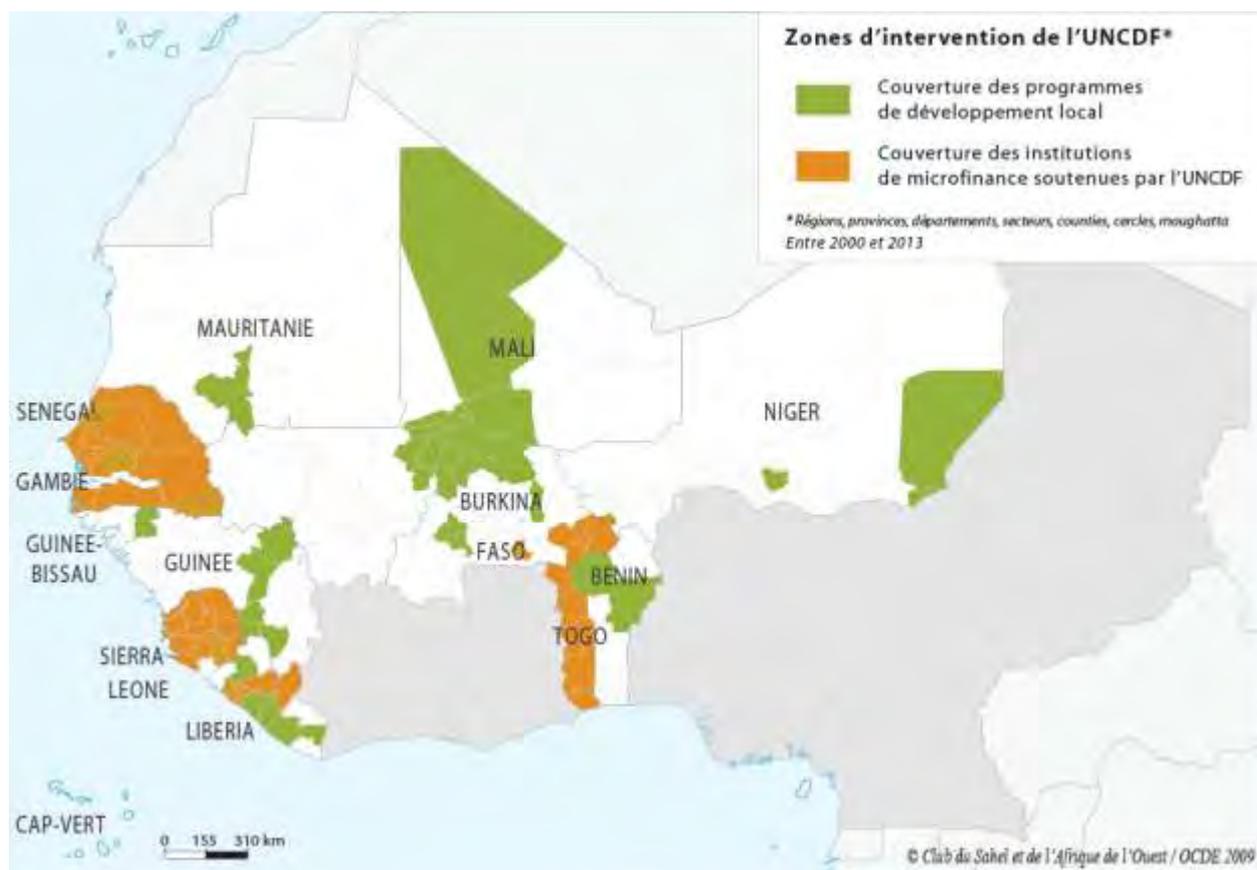


2. DÉVELOPPEMENT LOCAL ET FINANCE INCLUSIVE : LES DEUX AXES D'INTERVENTION DE L'UNCDF

L'intervention de l'UNCDF dans ses deux composantes, Développement Local et Finance Inclusive, est définie dans des programmes différents, qui peuvent être mis en œuvre concomitamment dans un même pays, comme c'est actuellement le cas au Burkina Faso, au Liberia, au Sénégal et en Sierra Leone. Les autres pays bénéficient soit d'un projet de Développement Local, soit de Finance Inclusive.

En matière de Finance Inclusive, l'UNCDF intervient dans six pays : Burkina Faso, Centrafrique, Liberia, Sénégal, Sierra Leone et Togo. L'UNCDF joue un rôle de facilitateur dans l'élaboration des stratégies nationales de Finance Inclusive et contribue au financement des plans d'action approuvés. Ces plans d'action incluent des mesures au plan macro (politiques, cadre légal et réglementaire), au plan méso (infrastructures financières) et au plan micro (intermédiaires financiers). L'objectif est de permettre aux ménages pauvres ou à faibles revenus et aux petites entreprises d'avoir un meilleur accès aux services financiers. Hors pays dotés d'un programme de finance inclusive, l'UNCDF apporte des appuis techniques ou des investissements institutionnels au Bénin, au Cap Vert, au Gabon, en Guinée, en Guinée Bissau, au Ghana, en Mauritanie, au Niger, au Nigéria, et au Tchad.

▼ Carte 2. Localisation des projets de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest



(1) Projets en cours pour la période 2000-2013.

(2) Dans tous les pays concernés, l'intervention spécifique dans une zone s'accompagne d'une intervention au niveau national dans le cadre d'un dialogue politique avec les gouvernements.

En matière de développement local, l'UNCDF a des programmes en cours ou à venir dans 12 pays : Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Sierra Leone et Togo. Tous les projets viennent en appui au processus de décentralisation et donc aux collectivités locales et aux organisations à la base. Ils couvrent un nombre important de communes, allant de sept au Bénin, 23 Communautés rurales de développement (CRD) en Guinée, à 134 communes au Mali.

Les interventions dans le domaine du Développement Local sont concentrées au niveau des communes, des villages et des communautés rurales. L'approche territoriale a été amenée à évoluer au fil du temps. Après être intervenu systématiquement à l'échelle des communes, l'UNCDF a progressivement élargi son intervention pour promouvoir l'intercommunalité et l'échelle régionale. Cette évolution est liée à la volonté de mieux prendre en compte la réalité des territoires vécus et d'inciter les collectivités locales à travailler ensemble pour offrir des services mieux adaptés aux populations.

L'évolution prend en compte la situation socio-économique et politique des pays. Elle est centrée sur le développement de la capacité locale concernant l'environnement, plus particulièrement le cadre légal et réglementaire, les institutions, les mécanismes de financement, les services d'appui au secteur tels que les structures juridiques, de comptabilité et d'audit, les centrales de risques, les possibilités de formation et de renforcement institutionnel, le degré de structuration de la profession.

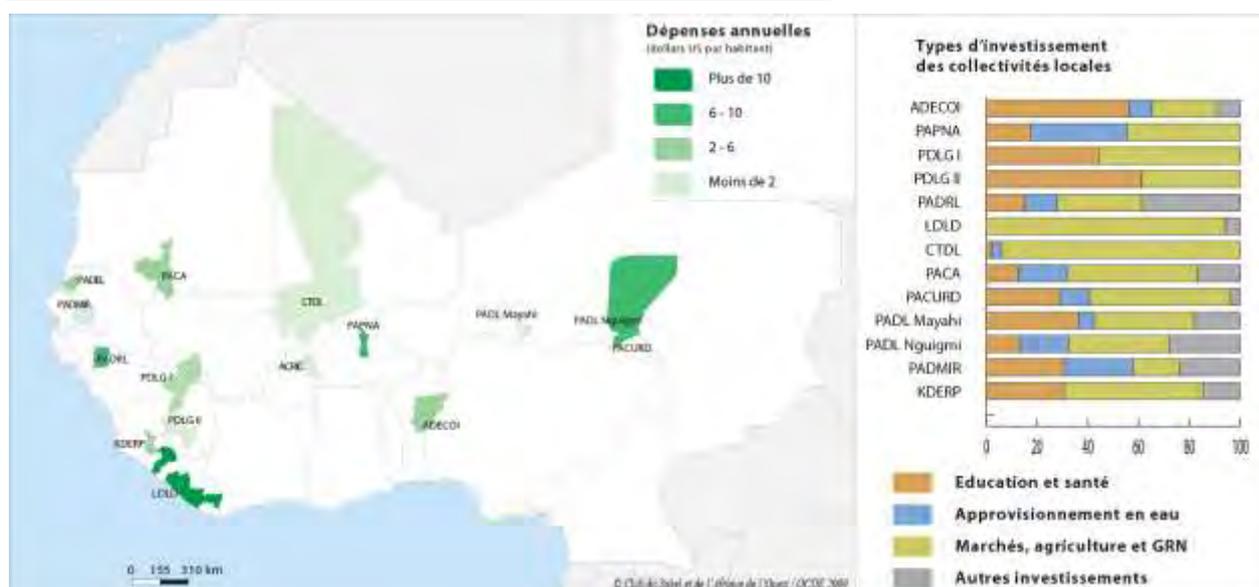
3. LES INVESTISSEMENTS DE L'UNCDF

L'ampleur des projets appuyés par l'UNCDF peut être appréciée sous plusieurs angles. Une vision macro montre que les montants financiers engagés sont relativement faibles, entre 0,5 % et 1,5 % du total de l'Aide Publique au Développement allouée aux pays. Rapportées à la population bénéficiaire, les dépenses s'élèvent en moyenne à 7 dollars US par an et par personne, soit 1 % du revenu annuel moyen par habitant.

Toutefois ces projets bénéficient, directement et indirectement, à une proportion plus importante de la population (6 % en moyenne dans une fourchette qui varie de 1 % au Burkina Faso à 15 % au Mali). Au niveau local, l'influence sur les territoires est substantielle. Le montant des investissements prévus par les projets représente 10 % des recettes par habitant des collectivités locales au Sénégal, près de la moitié au Mali et plus de 80 % au Bénin, au Burkina Faso ou au Niger. Le ciblage des zones les plus pauvres et oubliées par les projets nationaux constitue une originalité et la raison d'être de l'UNCDF qui ainsi agit en complémentarité avec les autres partenaires au développement.

Les dépenses de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest sont largement affectées aux investissements (3/4 des dépenses) à travers la mise à disposition des collectivités locales du Fonds de développement local (FDL) et des dépenses en termes d'accompagnement technique. Les investissements, décidés par les collectivités locales dans le cadre des délibérations municipales, sont pour moitié alloués à la Sécurité Alimentaire et à la Gestion des Ressources Naturelles. Cela concerne aussi bien les pays sahéliens (Mali, Mauritanie ou Niger) que les pays côtiers (Liberia, Sierra Leone). Le second poste de dépenses concerne l'Education et la Santé en particulier au Bénin, en Guinée et, dans une moindre proportion, au Niger.

▼ Carte 3. Contribution aux OMD : Dépenses et types d'investissements



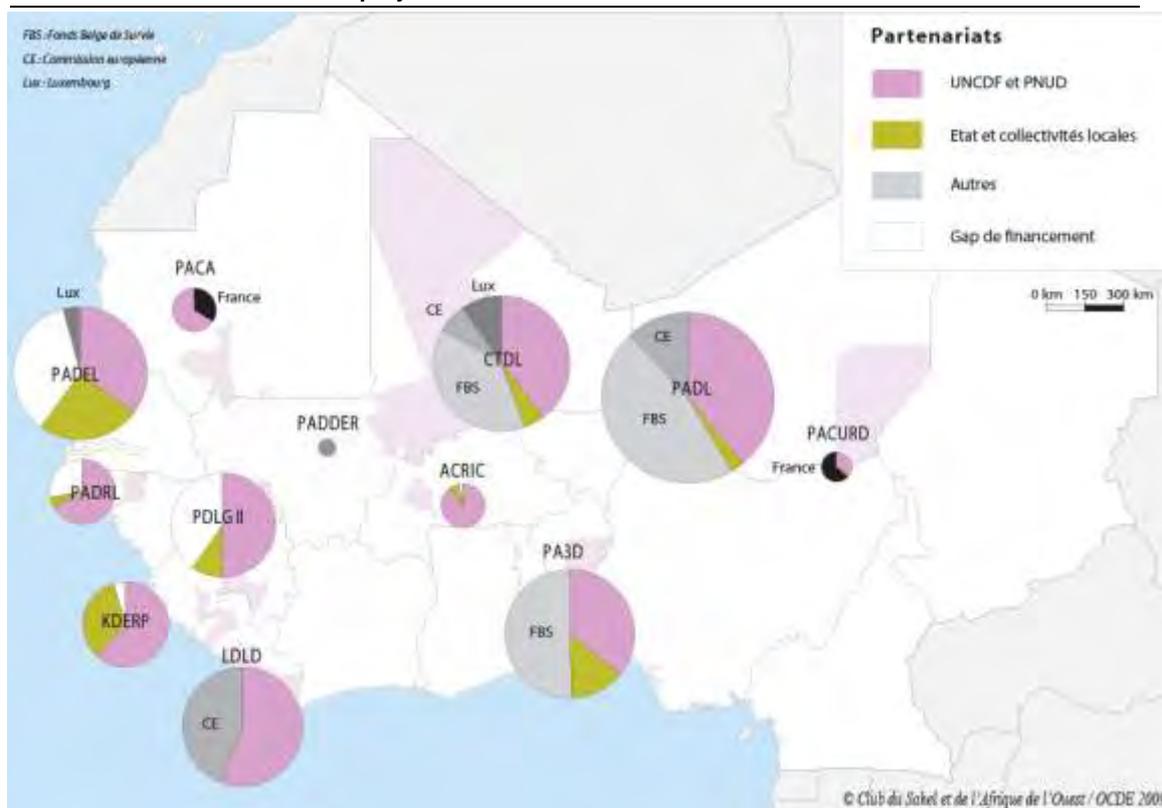
4. DES PARTENARIATS INSCRITS DANS UNE DYNAMIQUE RÉGIONALE

L'accroissement récent du portefeuille de l'UNCDF s'est accompagné de la mise en place de programmes régionaux. Ce changement d'échelle offre de nouvelles opportunités de partenariats, notamment avec les instances régionales du Nord comme du Sud.

Au total, l'UNCDF a établi des partenariats avec 24 bailleurs de fonds. Certaines de ces alliances relèvent d'une pratique quasi-systématique (Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD) ou de partenariats bien établis avec les coopérations bilatérales (Belgique, Danemark, Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire, France, Luxembourg) et multilatéraux (Banque Mondiale, Union Européenne). D'autres sont nouveaux et témoignent de l'évolution de l'UNCDF vers de nouvelles préoccupations : rôle du genre dans le développement local (partenariat avec l'UNIFEM), développement économique local (partenariat avec l'Autriche), développement régional (Banque Africaine de Développement, Union Africaine). En Guinée, un partenariat original est établi avec des sociétés minières privées et des organisations non gouvernementales (ONG) et ce, dans le cadre d'un cycle de planification locale se fondant sur des principes déjà utilisés par l'UNCDF.

Sur un plan plus régional, l'UNCDF appuie la promotion de secteurs financiers inclusifs dans la zone de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) : (i) Programme régional « Construire des Secteurs Financiers Inclusifs en Afrique » (BIFSA) finançant l'infrastructure technique grâce à des contributions du Luxembourg, du Fonds International de Développement Agricole (FIDA), du PNUD et de l'UNCDF et (ii) du *Projet régional d'appui à la finance décentralisée* (PRAFIDE) cofinancé par le *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA), l'UNCDF et la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) visant à soutenir la BCEAO dans le renforcement au niveau des Etats de la zone du cadre réglementaire et des contrôles. Ces programmes contribuent ainsi à lever certains obstacles au développement du secteur de la Microfinance dans la sous-région.

▼ Carte 4. Partenariats sur les projets réalisés et en cours



Dans le domaine du développement local, une coopération en cours de définition avec l'UEMOA devrait permettre de renforcer le cadre juridique de la décentralisation et de mettre en place un programme d'investissement transfrontalier. Cette coopération permettra aussi de renforcer le dialogue entre l'échelle régionale et l'échelle locale et donc l'assise territoriale de l'intégration régionale.

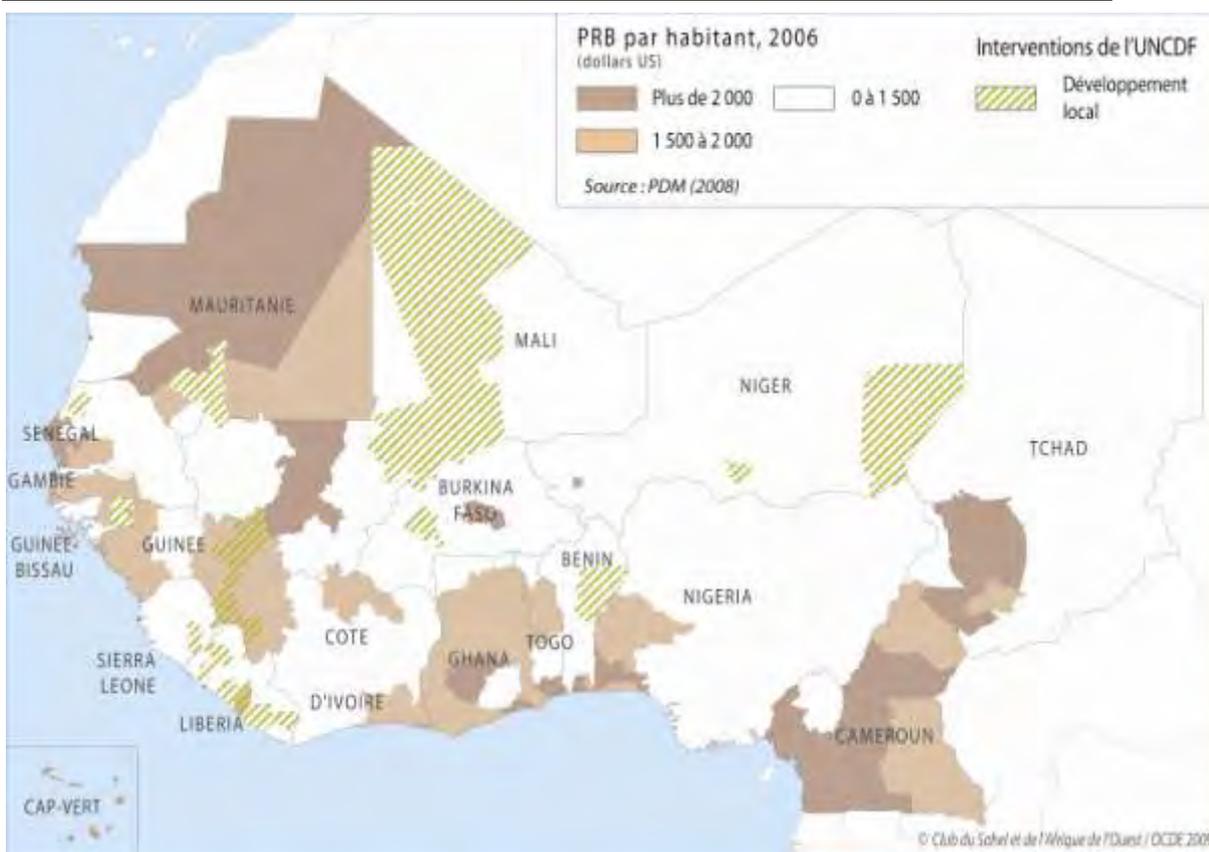
Grâce à ces partenariats, l'UNCDF exerce par ses projets une influence importante pour renforcer les processus de décentralisation. L'effet de levier est de 1 pour 10 (1 dollar US engagé par l'UNCDF permet de mobiliser 10 dollars US en 2008 et de 1 dollar US pour 15 dollars US pour la période 2008-2011). Ces ratios reflètent les efforts déployés par l'UNCDF au cours des trois dernières années pour mettre en œuvre son nouveau partenariat stratégique, améliorer les résultats obtenus dans le domaine du développement local et de la finance inclusive.

L'un des objectifs prioritaires de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest au cours des prochaines années est de développer des approches régionales conjointes avec ces autres partenaires pour qui l'approche régionale constitue une priorité. C'est le cas par exemple de plusieurs agences ou initiatives des Nations Unies (UNIFEM, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest - UNOWA) et de coopérations bilatérales et multilatérales. Par exemple, le Canada mène à partir de Dakar des actions sectorielles en éducation, développement économique, appui institutionnel, santé ou des plates-formes d'action régionale conjointe peuvent être envisagées dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

5. LE CIBLAGE GEOGRAPHIQUE DE L'INTERVENTION DE L'UNCDF : LES ZONES LES PLUS PAUVRES

L'UNCDF cherche à lutter contre la pauvreté et à améliorer l'accès aux services de base dans les zones les plus vulnérables et les plus pauvres. Il intervient là où les indicateurs socio-économiques sont les plus faibles, notamment le niveau de richesse évaluée par l'indicateur du Produit Régional Brut (PRB) (Carte 5). Développé dans le cadre des travaux du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM, 2008), cet indicateur est unique en Afrique et permet d'apprécier sur une base cohérente la situation socio-économique de villes moyennes sélectionnées (et de leur hinterland) en Afrique de l'Ouest. En dehors de quelques zones du Sénégal et en Guinée, le PRB par habitant dans les zones ciblées par l'UNCDF est inférieur à la moyenne de l'Afrique de l'Ouest estimée en 2006 à 1 500 USD/hab/an.

▼ Carte 5. Localisation des projets de l'UNCDF en Afrique de l'Ouest et PRB/hab. des zones ciblées

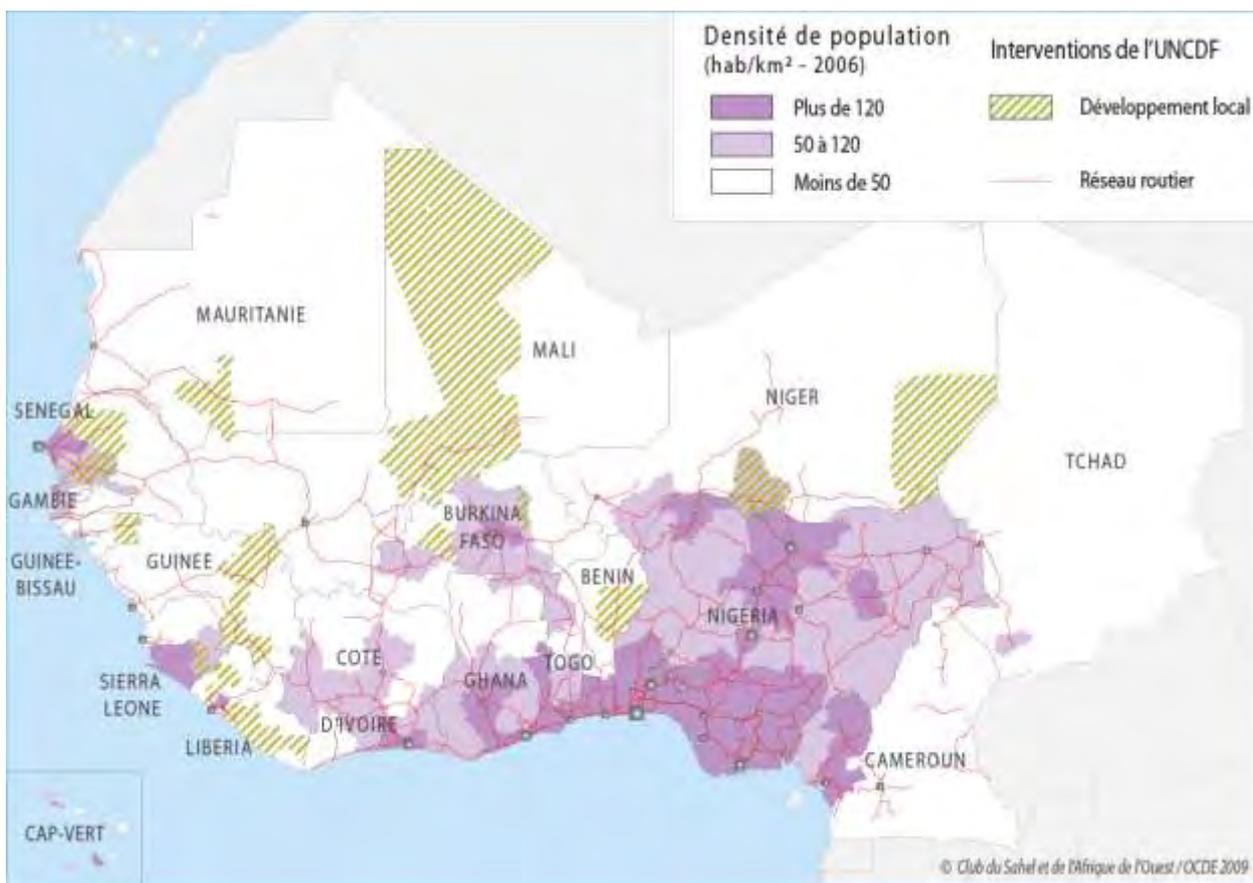


En moyenne, la densité de population en Afrique de l'Ouest est de 40 habitants/km², ce qui demeure relativement faible. Par ailleurs 95 % de la population vit sur 50 % de l'espace régional.

De manière générale, l'UNCDF intervient aussi dans les zones peu densément peuplées (moins de 50 habitants par km²) et éloignées des principaux centres urbains (villes de plus de 100 000 habitants) (Carte 6). Là encore, le Sénégal constitue une exception.

La question du ciblage géographique des actions de l'UNCDF fait l'objet d'une réflexion approfondie. Par exemple certaines zones ciblées par l'UNCDF pour une action d'appui peuvent en réalité comprendre des sous-zones dont les niveaux de richesse et les densités de population varient énormément. L'important est alors de ne pas se limiter aux poches les plus favorisées sous prétexte d'une plus grande accessibilité, c'est aussi de s'assurer que les interventions de l'UNCDF ne conduiront pas à un accroissement des inégalités intra-zone. Par contre, l'intervention de l'UNCDF dans des zones apparemment plus densément peuplées, plus près des grands centres et possédant un niveau de PRB plus élevé – comme c'est le cas au Sénégal – peut se justifier si l'action de l'UNCDF est cette fois ciblée sur des sous-zones qui risquent d'être laissées pour compte, soit parce qu'elles ne disposent pas d'envois financiers de la diaspora, soit parce qu'elles sont elles-mêmes enclavées.

▼ **Carte 6. Localisation des interventions de l'UNCDF et peuplement**

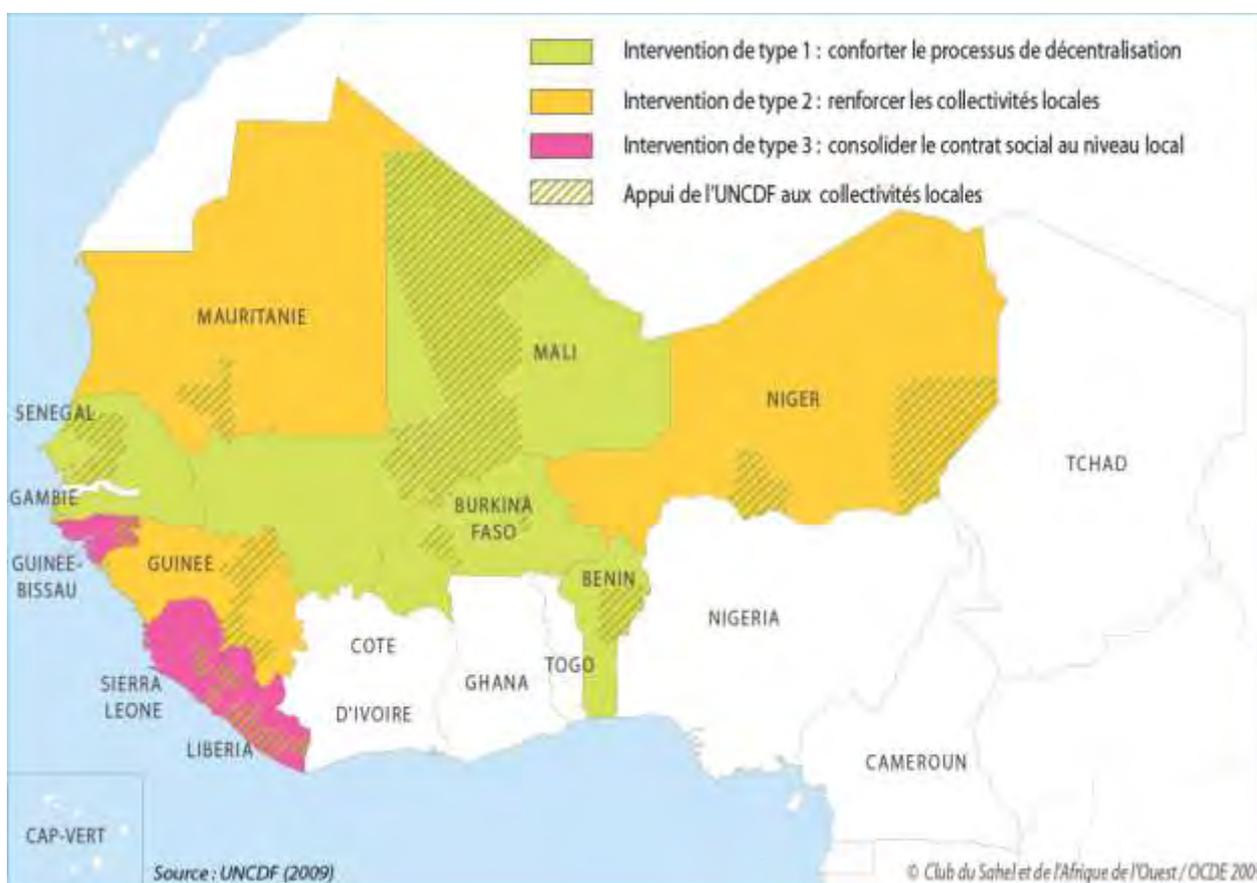


6. UNE ACTION EN APPUI À LA DÉCENTRALISATION

La plupart des pays en développement se sont engagés à partir des années 1990 dans la voie de la décentralisation. Cette réforme, nouvelle étape de l'histoire institutionnelle des Etats, a amené l'UNCDF à centrer son action sur les paliers infra-nationaux et à ancrer ses choix d'investissement dans des institutions pérennes, ayant des obligations de redevabilité vis-à-vis de leurs populations mais également de leur gouvernement. Cet aspect fondamental de la stratégie d'intervention de l'UNCDF lui a permis de développer des instruments d'investissement en interaction avec des principes de bonne gouvernance. L'enjeu réside, d'une part, dans la responsabilisation des acteurs locaux tant en ce qui concerne l'identification des besoins que la maîtrise d'ouvrage, et, d'autre part, dans l'amélioration des conditions de vie des populations, la protection de l'environnement, mais aussi le démarrage d'activités génératrices de revenu pour les populations les plus vulnérables (UNCDF, 2006).

Dans la majorité des pays de l'Afrique de l'Ouest, le processus de décentralisation a démarré au milieu des années 1990 et il a progressé plus ou moins rapidement en fonction de certains paramètres politiques et du niveau d'appropriation. L'hypothèse de base de l'intervention de l'UNCDF repose sur l'idée que la légitimité des institutions et le renforcement de leur capacité à agir passe par une reconstruction ascendante du contrat social qui lie populations, élus et institutions. Le « local » compte comme échelle pertinente pour redonner confiance aux populations, leur offrir l'opportunité de planifier ensemble, réaliser des choix collectifs, gérer des services et infrastructures publiques. La mise en oeuvre de la décentralisation pose problème dans la mesure où l'on constate un décalage souvent important entre les textes, les instruments et la réalité de terrain. On peut sur cette base distinguer trois cas de figure (carte 7).

▼ Carte 7. Types d'intervention de l'UNCDF en développement local



Au Bénin, au Burkina Faso, au Mali ou au Sénégal, la décentralisation est bien engagée : un cadre politique et réglementaire existe et repose sur des institutions stables. Le dialogue politique est instauré entre les différents acteurs. Dans ces pays, l'UNCDF appuie le renforcement du cadre national, la mise en place et/ou l'appui aux procédures budgétaires nationales, l'installation de fonds d'investissements locaux pilotés par l'Etat. Les expériences pilotes doivent permettre de tester de nouveaux champs de compétence et d'intervention des collectivités locales (développement économique local, changement climatique, sécurité alimentaire notamment).

Il existe un deuxième groupe de pays où l'efficacité relative des collectivités locales doit encore être renforcée et démontrée. En Guinée, en Mauritanie et au Niger, les expériences pilotes servent de base au dialogue politique national et au renforcement du processus de décentralisation par la mise en place des mécanismes budgétaires de répartition et d'instruments nationaux d'appui à la décentralisation. Ce renforcement est d'autant plus nécessaire que les progrès peuvent être rapidement gommés.

Enfin, on peut distinguer un dernier groupe de pays marqués par une situation de grande fragilité institutionnelle : les Etats post-conflits, Etats fragiles. La décentralisation commence à s'y mettre en place. La consolidation de la paix et la construction politique passe par le soutien à des structures locales. Dans ces pays, les actions pilote doivent aider à renforcer le contrat social mis à mal par des années de conflits et à aider les communautés locales à mieux maîtriser les défis du retour à la paix.

L'intervention de l'UNCDF consiste donc à faciliter et accompagner le passage du Groupe 3 et du Groupe 2 vers le Groupe 1. Mais la question qui demeure est de savoir ce qui se passe une fois que ces mécanismes nationaux sont en place. Une analyse plus détaillée du Mali, un pays du Groupe 1 peut aider à comprendre le problème (Voir point 7).

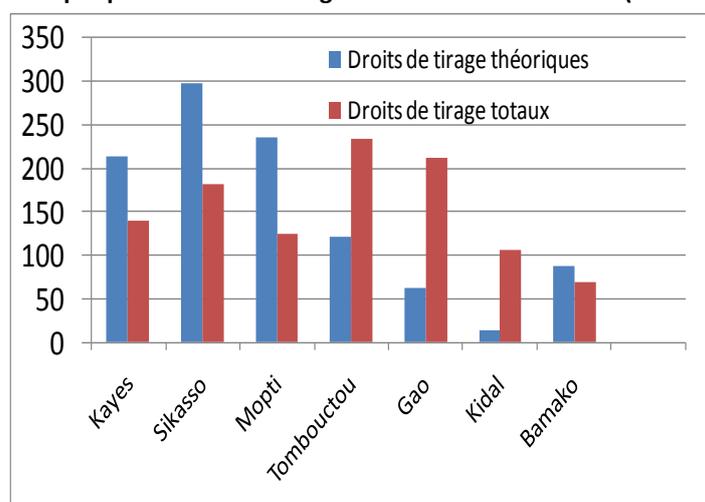
7. DE L'EXPÉRIMENTATION LOCALE À LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF NATIONAL DE PÉRÉQUATION : QUEL APPUI DE L'UNCDF ?

Le cas du Mali illustre bien les questions qui se posent quant à la poursuite d'une intervention locale lorsque des dispositifs nationaux de péréquation territoriales sont en place. Au Mali, l'Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) est l'outil consacré au financement des investissements publics dans les collectivités locales (Commune, Cercle et Région). Cette agence gère également une grande partie des financements extérieurs destinés aux collectivités locales tant dans le cadre de l'aide budgétaire sectorielle que dans le cadre des projets d'appui à la décentralisation et autres programmes sectoriels d'investissement (santé et éducation notamment). En 2008, l'ANICT disposait d'un Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) d'une dotation de 30 milliards de FCFA financé à plus de 95 % par les partenaires au développement (cela représente 4 % de l'aide totale au Mali). Seule la Commission européenne, le plus important bailleur de l'ANICT, y consacre l'ensemble de ses financements. Le FNACT repose sur un fonds général (5,3 milliards FCFA, soit 18 %) et un fonds géographique et sectoriel (24,8 milliards de FCFA, soit 82 %).

Ce dispositif de financement repose sur un système de péréquation qui permet aux collectivités de disposer de droits de tirage en fonction de quatre indices : population, taux de recouvrement de la Taxe de Développement Régionale et Locale (TDRL), éloignement et pauvreté.

Sur la dizaine d'agences de coopération intervenant au Mali dans le champ de la décentralisation, la grande majorité intervient dans des régions spécifiques, souvent en continuité des expériences passées. On se retrouve donc avec une sorte de « maillage » du territoire malien en fonction des zones ciblées et des secteurs, plus ou moins coordonné au niveau national (Carte 8). Ainsi, les droits de tirage totaux auxquels les collectivités ont effectivement droit sont-ils différents de leurs droits de tirage théoriques.

▼ Graphique 2. Droits de tirage des collectivités au Mali (en FCFA)

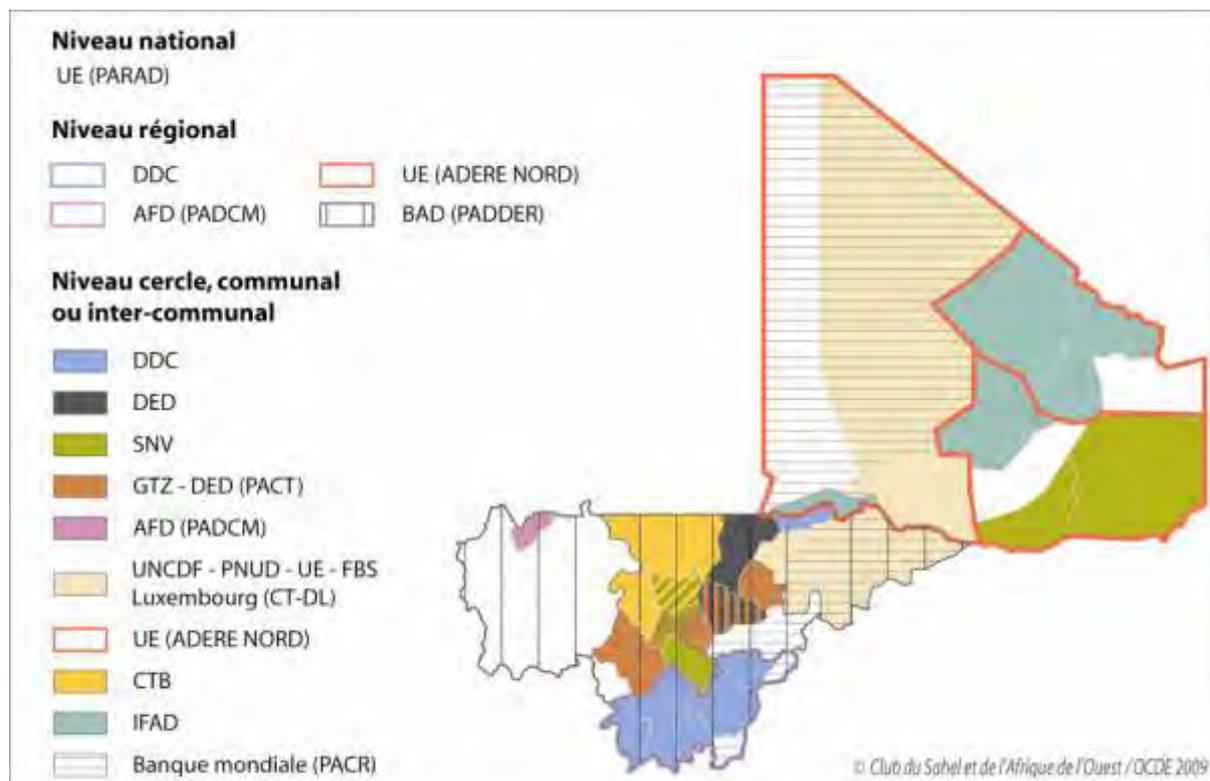


Du fait de leur accès à ces fonds géographiques et sectoriels, les collectivités régionales de Tombouctou, Gao et Kidal ont reçu de 2 à 7 fois plus que prévu dans le système de péréquation alors que les collectivités régionales de Kayes, Sikasso et Mopti ont reçu moins des deux tiers des droits de tirage théoriques. Tous les cercles des régions « privilégiées » ont reçu de 4 à 6 fois plus que prévu dans le système de péréquation. En ce qui concerne les communes, qui reçoivent la majorité des fonds de l'ANICT, les distorsions sont également très fortes.

L'importance des fonds géographiques et sectoriels dans la composition du FNACT remet finalement en cause le système de péréquation qui préside à la répartition des ressources entre les collectivités territoriales, et repose de manière cruciale la question de la fongibilité de l'aide. L'ANICT est en train de revoir les modalités d'abondement du FNACT pour redonner du sens à la péréquation entre les collectivités.

Même si la méthode de calcul et des pondérations peuvent être critiquées, il n'en demeure pas moins qu'une réflexion s'impose quant au dispositif d'appui aux collectivités locales aujourd'hui encore ciblé sur des zones géographiques. L'UNCDF, en partenariat avec le PNUD, le FBSA, le Luxembourg et l'Union Européenne intervient dans trois Cercles de Tombouctou et huit Cercles de Mopti. Certes, ce dispositif a l'avantage de pouvoir mettre en œuvre des expériences pilotes, mais va à l'encontre d'une allocation équitable des ressources à l'échelle nationale. Attaché à appliquer les principes de la Déclaration de Paris, l'UNCDF envisage désormais de faciliter le dialogue sur la question de la cohérence des actions des partenaires au développement sur le territoire national, avec le soutien d'autres partenaires importants dans ce domaine. La décentralisation étant plus un processus qu'un état, l'UNCDF développe aujourd'hui de nouveaux outils à destination des collectivités locales, les aidant ainsi à devenir plus efficaces, et plus présentes sur des thématiques innovantes comme les changements climatiques, la sécurité alimentaire et les OMD. Dans d'autres régions, l'UNCDF appuie également les collectivités locales afin qu'elles soient en mesure de mieux capter les aides budgétaires sectorielles distribuées aux collectivités locales.

▼ Carte 8. Zones d'intervention des principaux partenaires extérieurs au Mali



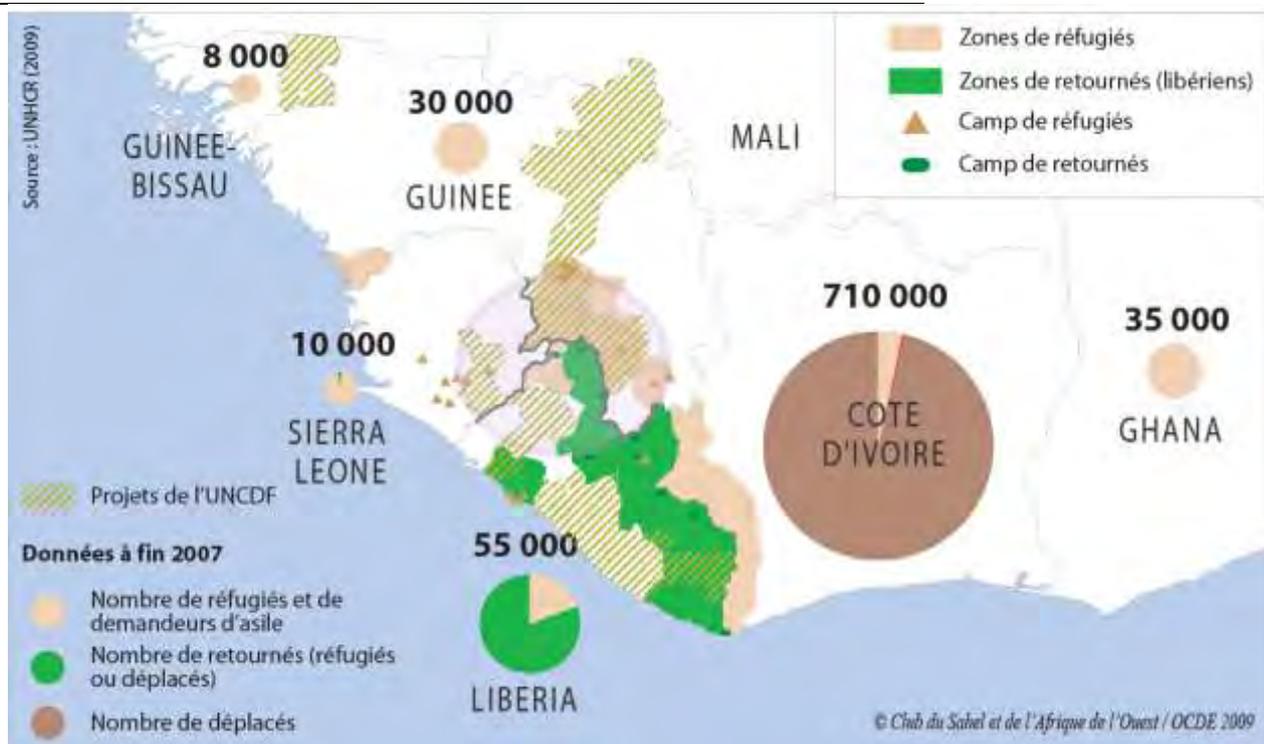
8. L'ÉVOLUTION DE L'UNCDF VERS DES INTERVENTIONS EN ZONE TRANSFRONTALIÈRE

Les espaces transfrontaliers nécessitent une attention particulière. Espaces d'échanges économiques et sociaux intenses, ils sont aussi des lieux d'où les conflits émergent, se diffusent et se cristallisent.

Les cartes de localisation des interventions de l'UNCDF montrent que celui-ci intervient de part et d'autre de la frontière qui sépare la Sierra Leone, la Guinée et le Liberia. Cet espace transfrontalier est emblématique des questions de conflits et de sécurité en Afrique de l'Ouest. En sortie de crise, cette région mérite une attention particulière pour maintenir la stabilité dans la zone. Au-delà de son impact sur les questions de sécurité, l'action « micro-régionale » peut ainsi avoir un impact très concret sur un espace plus englobant.

L'UNCDF doit donc évoluer vers une action transfrontalière. Celle-ci se justifie par le fait que les espaces nationaux de cette zone sont plus influencés les uns par les autres que par des logiques nationales (Carte 9). En effet, les conflits dans les pays du fleuve Mano ont provoqué d'importants mouvements de population dans la zone. La Guinée a été pendant la décennie 1990 soumise aux flux de réfugiés fuyant le Liberia et la Sierra Leone voisins (près d'un million de réfugiés). Ces réfugiés modifient durablement les dynamiques locales, notamment par la présence des agences qui viennent à leur aide et qui effectuent des dépenses importantes dans la zone. Plus l'exil est long, plus les réfugiés exercent des activités économiques localement, tissent des liens et se sédentarisent dans la zone ou le pays d'accueil.

▼ Carte 9. Localisation des interventions de l'UNCDF et zones de réfugiés et déplacés dans l'espace de la Mano River Union



L'intégration sur place figure comme une solution pour les réfugiés en Guinée (originaires à 80 % du Liberia et à 20 % de Sierra Leone) ou en Côte d'Ivoire qui ne peuvent ou ne veulent pas regagner leur pays d'origine. Une grande majorité de ces réfugiés ont d'ailleurs opté pour l'intégration locale. La fin des conflits marque aussi le retour d'importants groupes de déplacés vers leur région d'origine : entre 2003 et 2006, ce sont plus de 500 000 déplacés libériens qui reviennent dans leur région. Avec la crise actuelle en Guinée, les mouvements de population sont appelés à changer de sens, renforçant ainsi l'interdépendance de cet espace transfrontalier.

Une intervention de nature transfrontalière ciblera en priorité les jeunes. En effet, plus de la moitié des populations concernées a moins de 25 ans. Le « taux de chômage » atteint près de 90 % au Liberia et de 60 à 70 % en Sierra Leone. Parmi les jeunes marginalisés et vulnérables, on trouve d'anciens enfants soldats dont le passé douloureux comporte un risque important pour l'avenir. L'intégration sociale et par l'emploi nécessite un effort important de la part des communautés et administrations locales. Cela concerne en particulier les activités agricoles et minières, ces espaces étant essentiellement ruraux. Une infime partie des réfugiés tire leur épingle du jeu, la majorité demeurant exclue du circuit de l'intégration.

L'UNCDF aide les collectivités locales de cet espace à tenir davantage compte des ressources locales, d'autant que ces dernières peuvent en tirer des ressources non négligeables. En Guinée, la SEMAFO, la SAG et la SND (compagnies minières) contribuent au développement local en alimentant le budget des CRD à travers la taxe de développement pour l'investissement en infrastructures sociales.

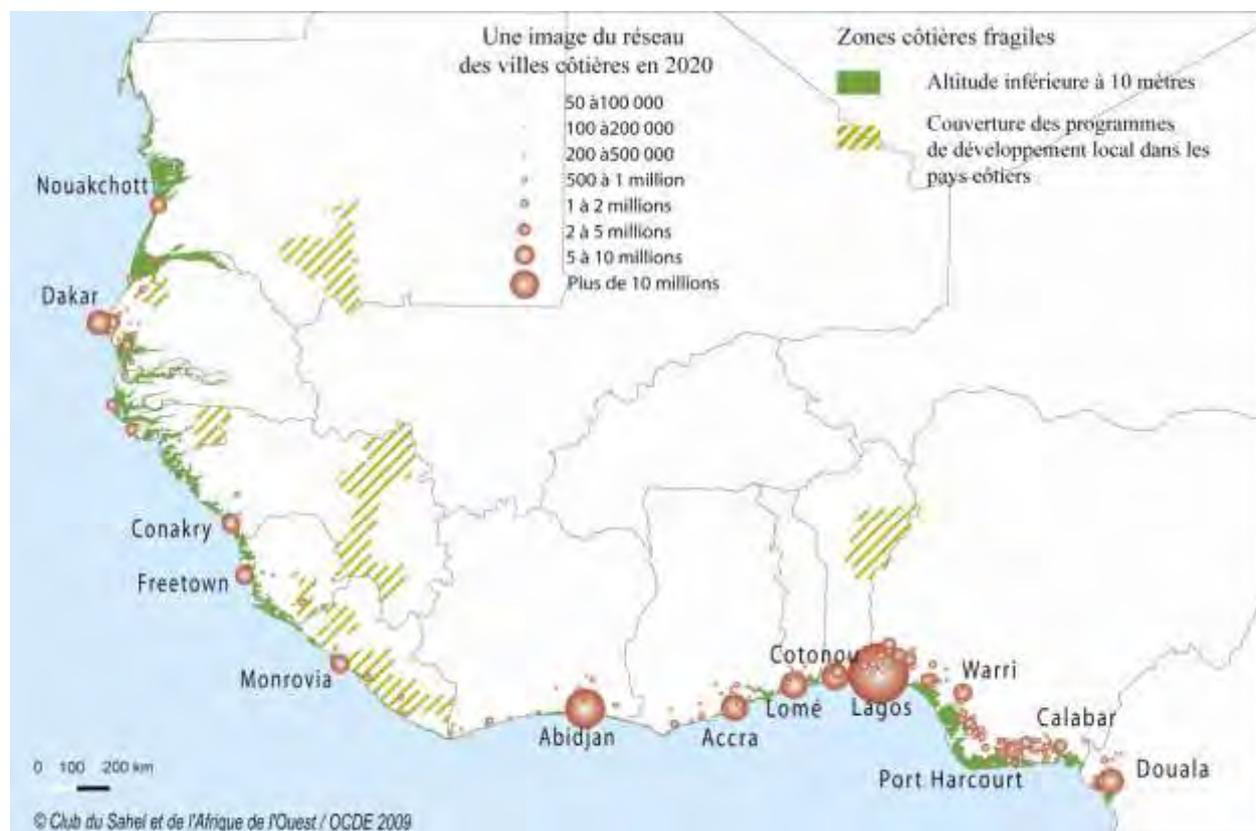
9. LA PRISE EN COMPTE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU NIVEAU LOCAL

Le changement climatique est un défi majeur du XXI^{ème} siècle. En Afrique, deux grandes zones sont particulièrement concernées : la zone côtière et la zone soudano-sahélienne. C'est donc à la fois le cœur de l'Afrique et sa relation au monde à travers les ports et les grandes villes qui pourraient être affectés par les évolutions à venir. Cette zone entre Lagos et Abidjan concentre 40 % de la population et 70 % des échanges économiques de l'Afrique de l'Ouest.

L'analyse de la géographie des projets de l'UNCDF montre que la majeure partie des projets est localisée sur ces deux grands espaces. L'UNCDF intervient pour renforcer les collectivités locales dans ce domaine en appuyant la mise en place d'outils de planification, de régulation et de lutte contre le changement climatique.

En Afrique de l'Ouest, les zones les plus vulnérables à une montée du niveau des océans ou à des événements extrêmes d'origine océanique (marées extrêmes) sont les plus peuplées, parfois les plus urbanisées (hormis les côtes mauritaniennes). De Douala à Dakar, 12 agglomérations de plus d'un million d'habitants sont situées sur la côte. Ces grandes agglomérations, comme l'ensemble du réseau urbain côtier en formation entre Abidjan et Douala, sont particulièrement exposées (Carte 10).

▼ Carte 10. Localisation des interventions de l'UNCDF et zones côtières fragiles



Selon le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies, cinq des vingt premières villes concernées par la montée des eaux et les tempêtes se situent en Afrique de l'Ouest : Lagos, Monrovia, Abidjan, Cotonou et Dakar. Des ruptures dans ce réseau et c'est l'intégrité du système urbain ouest-africain qui est menacé. L'année 2009 a vu dans la sous-région ouest-africaine des pertes en vies humaines (plus de 25 décès) ainsi que des dégâts matériels évalués à plusieurs milliards de francs CFA suite aux inondations. L'accroissement des zones inondables et l'augmentation de la salinité dans les estuaires et les nappes phréatiques côtières risquent aussi d'avoir d'importantes répercussions sur la production agricole et les choix de localisation des populations.

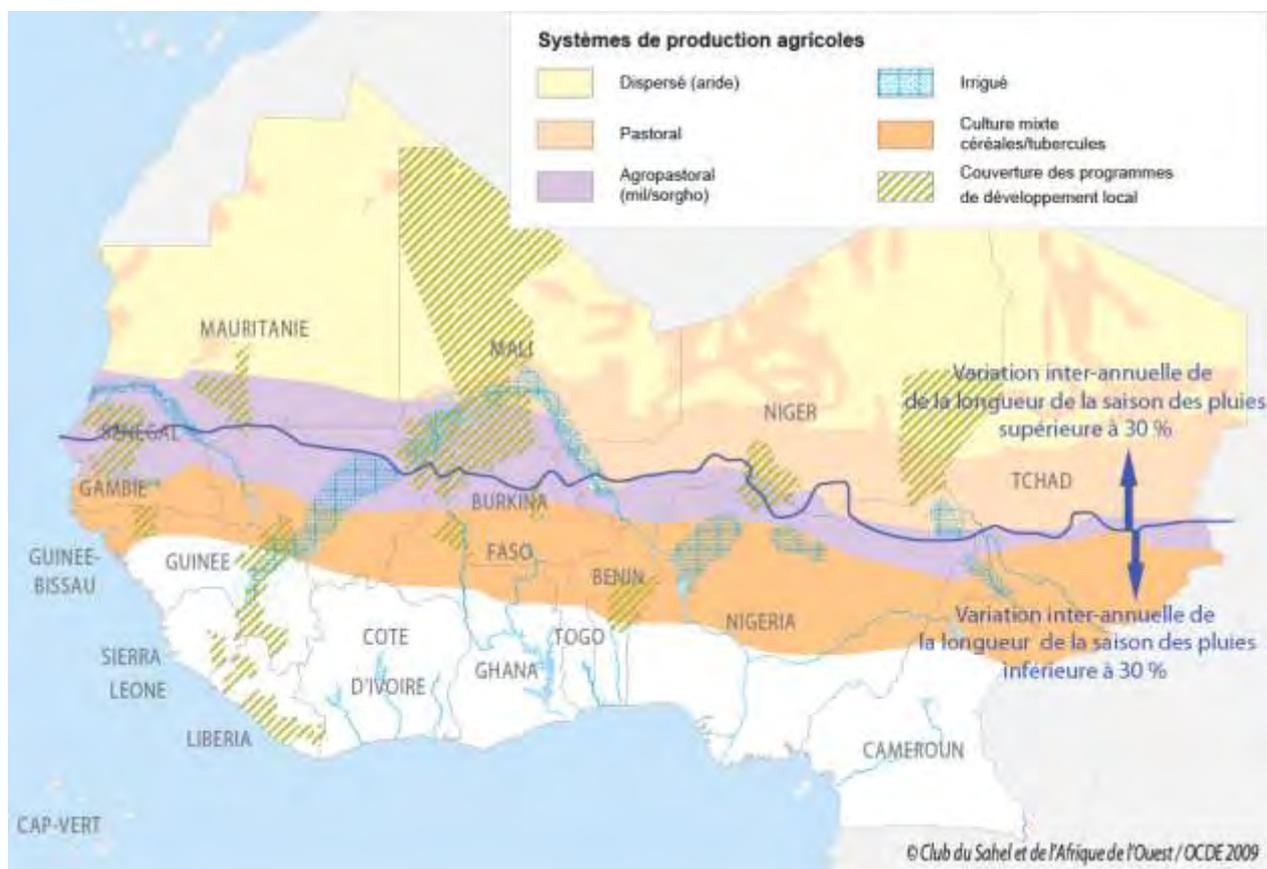
Même si l'UNCDF n'intervient pas directement dans les capitales et les grandes villes côtières, tout affaiblissement des marchés importants que représentent ces centres aura un impact sur la situation économique et sociale des communautés de l'intérieur.

10. LES ACTIONS DE L'UNCDF POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES ESPACES SAHÉLIENS

Les difficultés nées de la flambée des prix alimentaires internationaux en 2007-2008 ont confirmé que l'Afrique de l'Ouest n'est pas à l'abri de crises alimentaires. Dans la zone sahélienne, les fluctuations du marché viennent désormais amplifier les aléas naturels (criquets et pluviométrie insuffisante). Au cours des 50 dernières années, la baisse des pluies s'est traduite par un glissement du volume moyen de précipitations de 200 km vers le Sud et un processus historique d'aridification du climat dans la zone (Carte 11). La position géo-climatique de plusieurs projets de l'UNCDF risque d'être affectée par ce déplacement. La moitié des zones d'intervention de l'UNCDF se situent sur la « bande fragile ».

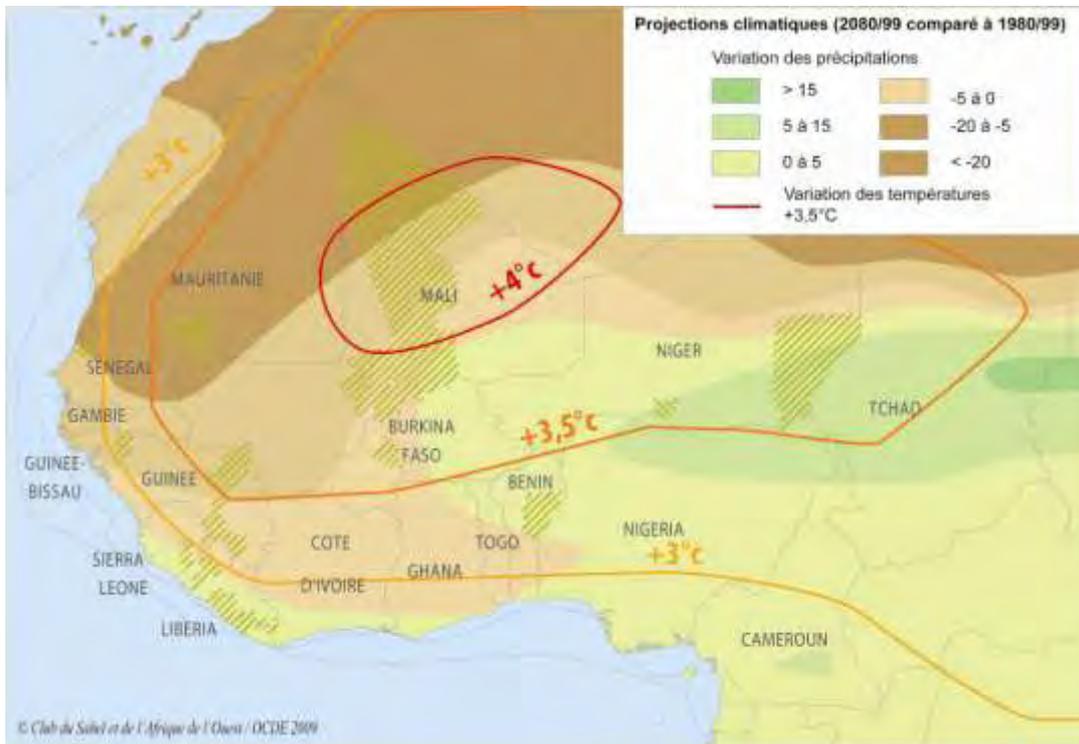
L'avenir alimentaire de l'Afrique de l'Ouest demeure incertain. Depuis le milieu des années 1990, un retour à de meilleures conditions pluviométriques est notable, notamment dans le Sahel continental. Mais dans son dernier rapport, le Groupe d'Experts Inter-gouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) indique qu'entre 1980/99 et 2080/2099 la hausse de la température moyenne pourrait s'échelonner entre 3 et 4°C sur l'ensemble du continent, soit 1,5 fois plus qu'au niveau mondial. En revanche, des incertitudes importantes demeurent sur les résultats des projections concernant les précipitations et l'impact localisé de ces changements. Les amplitudes autour de la moyenne peuvent être importantes. Les interventions de l'UNCDF peuvent donc être soumises à des évolutions significatives et imprévisibles de l'environnement, du fait des changements climatiques.

▼ Carte 11. Localisation des interventions de l'UNCDF et zone sahélienne fragile



Comment faire en sorte que les acteurs et gouvernements locaux soient parties prenantes de changements qui risquent de les affecter au plus haut point ? Comment s'assurer qu'ils auront les capacités et les ressources pour le faire ? Déjà ces collectivités consacrent 43 % de leur budget au management des ressources naturelles par le biais de mesures anti-érosives, de politiques d'intensification agricole, de gestion des bassins versants, de maîtrise des ressources en eau. (UNCDF, 1997 ; UNCDF, 2004 et UNCDF, 2007).

▼ **Carte 12. Localisation des interventions de l'UNCDF et image des projections climatiques**



Conclusion

Cette note montre comment l'UNCDF intervient pour établir un dialogue entre trois échelles d'intervention déterminantes pour le développement en Afrique de l'Ouest : régional, national et local et ainsi améliorer l'impact de son intervention. En travaillant avec les collectivités locales, l'objectif recherché est à la fois la construction d'un système national de décentralisation, mais également la réponse à des défis majeurs qui se posent à l'échelle transnationale : prévention des conflits et prise en compte du changement climatique. Pour faire face à ces défis et mettre en place de nouveaux outils, les instances régionales ont un rôle central à jouer. Plusieurs projets régionaux sont déjà en place et tendront à se renforcer dans les années à venir pour appuyer les institutions qui doivent y répondre.

La mise en place d'une présence institutionnelle de l'UNCDF à l'échelle régionale, avec la création de trois bureaux régionaux (Afrique de l'Ouest, Afrique australe et Asie) constitue également une réponse permettant de mettre en perspective les projets nationaux et de proposer une mutualisation des expériences et une mise en perspective autour de thématiques transversales. Le but recherché est d'impulser à l'échelle régionale des politiques et programmes communautaires favorables à la réduction de la pauvreté au travers de la promotion de la décentralisation, du développement local et de la mise en place de secteurs financiers accessibles à tous.

ANNEXE I. LISTE DES PROJETS UNCDF EN APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST

	Nom du projet	Durée	Phase	Montant	Bénéficiaires
				Millions de dollars US	
Bénin	ADECOI	2003-2008	Activités en 2008 et 2009	7,6	575 000
	PA3D	2008-2013	Lancement mi-2009	9,7	575 000
Burkina Faso	PAPNA	2000-2008	Terminé	6,3	110 000
	ACRIC	2008-2012	Lancement mi-2009	3,9	573 000
Guinée	PDLG	2001-2007	Terminé	4,8	314 000
	PDLG II	2008-2012	En cours	7,9	885 000
Guinée Bissau	PADRL	2006-2009	Prolongé	4,7	185 000
Liberia	LDLD	2007-2011	En cours	9,0	120 000
Mali	CTDL	2006-2010	En cours (Prolongé)	10,2	2 146 000
	PADDER	2008-2010	En cours	1,5	8 746 000
Mauritanie	PACA	2005-2009	Terminé	3,4	180 000
Niger	PACURD	2005-2008	Terminé (mi-2009)	2,4	100 000
	PADL/M	2000-2008	Terminé	7,9	479 000
	PADL/N	2000-2007	Terminé	7,0	128 000
Sénégal	PADMIR	2000-2007	Terminé	6,9	600 000
	PADEL/PNDL	2008-2013	En cours	10,0	780 000
Sierra Leone	KDERP	2007-2011	En cours	6,9	488 000

ANNEXE II. SIGLES

ACRIC	Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou
ADECOI	Appui aux Communes Rurales et aux Initiatives Intercommunautaires
APD	Aide Publique au Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
CAD	Comité d'Aide au Développement
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CRD	Commune Rurale de Développement
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CTDL	Collectivités Territoriales et Développement Local
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FBISA	Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire
FDL	Fonds de Développement Local
FMI	Fonds Monétaire International

FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
IDE	Investissements Directs Étrangers
IMF	Institutions de microfinance
KDERP	Kenema District Economic Recovery Programme
LDLD	Liberia Decentralization and Local Development Programme
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PA3D	Projet d'appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement Local
PACA	Programme d'Appui aux Communes de l'Assaba
PACURD	Projet d'Appui à la Commune Urbaine de Diffa
PADDER	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique
PADEL/PNDL	Projet d'Appui au Développement Économique Local en ancrage au Programme National de Développement Local
PADL/M	Projet d'Appui au Développement Local dans la Région de Mayahi
PADL/N	Projet d'Appui au Développement Local dans la Région de Nguigmi
PADMIR	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural
PADRL	Projet d'Appui au Développement Régional et Local de la Région de Gabu
PAPNA	Projet de Développement des Ressources Agro-Pastorales dans le Namentenga
PDLG	Programme de Développement Local dans les Régions Naturelles de Haute et de Moyenne Guinée
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRB	Produit Régional Brut
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelle de la Commune
SRF	Strategic Results Framework
TDRL	Taxe de Développement Régionale et Locale
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
USD	Dollar des Etats-Unis
USGS	US Geological Survey

ANNEXE III. BIBLIOGRAPHIE

PDM (2008) :	Les impacts territoriaux des projets du NEPAD en Afrique de l'Ouest et du Centre
UNCDF (1997) :	Eco-développement, populations, pouvoir et développement
UNCDF (2004) :	Terres des pauvres
UNCDF (2006) :	Les pratiques et les instruments de développement local en Afrique de l'Ouest
UNCDF (2007) :	La nourriture des pauvres