

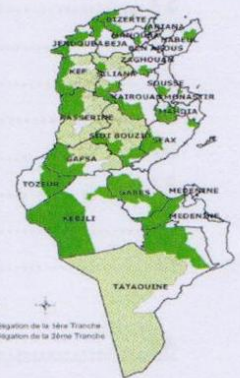


RÉPUBLIQUE TUNISIENNE
 MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT, DE L'INVESTISSEMENT
 ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE



COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU
 DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

EVALUATION À MI-PAROURS DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ (PDI)



RESUME DE L'ETUDE

Version finale

Décembre 2016



Immeuble COMETE Immobilière Avenue Hédi Karray 1082 Tunis-Mahrajène- Tunisie
 Tél : (216) 71 707 800 - Fax : (216) 71 70 72 00
 Email : dg@comete.com.tn - Site Web: www.comete.com.tn

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I- EVALUATION DES RÉALISATIONS DE LA PREMIÈRE TRANCHE DU PDI..... | 3 |
| 1.1. LES RÉALISATIONS DU PROGRAMME | 3 |
| 1.2. L'EXÉCUTION FINANCIÈRE | 5 |
| II- LES RÉSULTATS D'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME..... | 6 |
| 2.1. PERTINENCE ET TRAÇABILITÉ DU PROGRAMME | 6 |
| 2.2. INTÉGRATION | 7 |
| 2.3. EFFICIENCE | 7 |
| 2.4. EFFICACITÉ | 9 |
| 2.5. IMPACTS | 11 |
| 2.6. PERFORMANCE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL | 13 |
| 2.6.1. LE CGDR | 13 |
| 2.6.2. LES ORGANES D'EXÉCUTION | 13 |
| 2.7. DURABILITÉ | 15 |
| 2.7.1. DURABILITÉ DES ACTIONS INDIVIDUELLES | 15 |
| 2.7.2. DURABILITÉ DES ACTIONS COLLECTIVES | 16 |
| 2.7.3. DURABILITÉ DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT | 16 |
| 2.7.4. DURABILITÉ DU DISPOSITIF DE FORMATION..... | 16 |
| III- AJUSTEMENTS ET RECOMMANDATIONS | 17 |
| 3-1- AJUSTEMENTS POUR UNE MEILLEURE POURSUITE DU PROGRAMME | 17 |
| 3.1.1. AMÉLIORER LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE | 17 |
| 3.1.2. MISE À JOUR DU CADRE JURIDIQUE ET CONVENTIONNEL | 18 |
| 3.1.3. METTRE EN PLACE UN PLAN DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS | 19 |
| 3.2. RECOMMANDATIONS POUR LA PROGRAMMATION FUTURE DU PDI | 19 |
| 3.2.1. ADAPTER LE PROGRAMME D'INTERVENTION AU CONTEXTE À VENIR | 19 |
| 3.2.2. RENFORCER LE DISPOSITIF DE SÉLECTION, D'APPUI ET DE FINANCEMENT DES PROJETS INDIVIDUELS | 20 |
| 3.2.3. RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DU PDI | 21 |
| 3.2.4. RENFORCER LA DURABILITÉ DES ACQUIS DU PROGRAMME | 23 |
| 3.2.5. RENFORCER LE DISPOSITIF DE SUIVI ET DE SUIVI-ÉVALUATION | 24 |
| 3.3. BONNES PRATIQUES..... | 25 |

Introduction

1. La mission d'évaluation à mi-parcours confiée par le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) à Comete Engineering repose sur l'analyse des réalisations de la première tranche du programme, totalisant 54 projets.
2. L'évaluation est destinée à faire un bilan de l'exécution du Programme en dégagant les atouts et les contraintes à travers une analyse de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficacéité et des premiers effets induits afin d'apprécier si le programme tend vers l'atteinte des résultats prévus en optimisant les ressources allouées.
3. Plus particulièrement l'évaluation à mi-parcours du PDI vise à :
 - Apprécier la pertinence des objectifs par rapport aux exigences du développement des régions cibles, aux attentes des parties prenantes et aux besoins spécifiques des bénéficiaires et ce, en vue de proposer les recommandations nécessaires,
 - Etablir le bilan des réalisations physiques et financières du PDI au stade actuel d'avancement et apprécier sa mise en œuvre,
 - Formuler des recommandations et des propositions pour le double objectif : (i) procéder aux ajustements nécessaires et aux adaptations qui en découlent et (ii) corriger les éventuels dysfonctionnements mis en évidence par l'évaluation.
4. Le travail d'évaluation a été scindé en deux phases : (i) Phase 1 : Collecte des données et diagnostic du programme, (ii) Phase 2 : Analyse des résultats du diagnostic et recommandations.
5. Le présent document constitue le résumé des travaux d'évaluation et des ajustements et recommandations établis en commun accord avec l'équipe des experts de Comete Engineering et le Comité de suivi du PDI au sein du CGDR.

I- Evaluation des réalisations de la première tranche du PDI

1.1. Les réalisations du programme

1. L'établissement du bilan global des réalisations de la première tranche du PDI a permis de dégager que le lancement des projets de la première tranche s'est étalé sur 4 années entre 2010 et 2013. Notons que les années 2010 et 2011 ont connu le lancement d'environ $\frac{3}{4}$ des projets, soit 42 projets, dont 19 projets en 2010 et 23 projets en 2011.
2. Pour les actions collectives, les projets ont globalement connu des augmentations des coûts. L'augmentation moyenne est de +10%. Plusieurs raisons expliquent l'actualisation des projets et dont particulièrement (i) Le changement du programme fonctionnel des actions et ce, pour une meilleure adaptation aux besoins et une meilleure rentabilité du projet, (ii) les problèmes fonciers étant parfois à l'origine du changement du site d'un projet et/ou de son redimensionnement.(iii), la forte augmentation des coûts des matériaux, des travaux et des services après la révolution, (iv)le risque de plus en plus présent dans l'exécution des travaux après 2011 que les entreprises de travaux ont pris en compte dans leurs offres de services. (v) des ajustements liés à des considérations techniques observées surtout au niveau des actions qui dépendent du milieu naturel (forages, etc.).
3. En ce qui concerne les actions individuelles, on dénombre 1618 promoteurs installés, soit 53,2% du programme actualisé. Les projets en cours de réalisation sont au nombre de 377 projets représentant 12,4% du programme.
4. Les projets agricoles représentent 39% des projets réalisés dans le cadre des actions individuelles. Les petits métiers viennent en seconde place avec 35%. Les activités

artisanales ne représentent que 19% des activités réalisées et les PME sont les moins représentées avec uniquement une part de 7%.

5. Concernant la participation de la femme, force est de constater que la structure par genre des projets promus est en faveur des hommes qui représentent 66% des bénéficiaires contre 34% pour les femmes. La répartition par gouvernorat montre que la moyenne globale cache une grande disparité régionale. En effet, une supériorité numérique des projets au profit des femmes est bien visible dans 5 gouvernorats (Zaghouan, Béja, Manouba, Monastir et Sidi Bouzid) et une répartition presque à part égale entre hommes et femmes à Gafsa et Kairouan. Cette supériorité s'explique par la nature des projets dominés par les projets d'artisanat généralement convoités par les femmes.
6. Les projets individuels sont censés faire l'objet d'études de marché et de faisabilité avant le démarrage. Toutefois, l'enquête montre que près d'un projet sur deux n'a pas fait l'objet d'étude ou même d'une fiche projet renseignant sur la faisabilité et la rentabilité. Pour le reste, certains projets ont été évalués sur la base d'une fiche (31% des projets) alors que seulement près de 20% des projets ont fait l'objet d'études.
7. En ce qui concerne l'appui apporté par le coordinateur et/ou le chef de projet, il a été constaté que l'appréciation de l'apport par les promoteurs est globalement faible malgré leur disponibilité et leur volonté.
8. Concernant les modalités de financement, l'enquête met en évidence l'importance de l'accès aux crédits et aux financements par la plupart des bénéficiaires. En effet, près de 84% des promoteurs individuels ont eu accès à un crédit et/ou subvention avec des disparités relativement importantes entre les régions
9. Le croisement des données au niveau sectoriel et par institution de financement met en évidence l'importance de la BTS sur le plan quantitatif (nombre de projets financés et montant des crédits accordés). En effet, la BTS totalise près de 78,3% des projets financés dont la valeur représente 46,8% de la valeur globale des crédits. La BFPME, et la BNA bien qu'elles couvrent un périmètre limité de projets (respectivement 2,5% et 4,3% des projets) contribuent respectivement à hauteur de 17,1% et 15,2% de la valeur globale des financements.
10. Le diagnostic fait ressortir un taux de réussite global des projets individuels de 63%. Les facteurs de réussite sont par ordre d'importance (i) le bon choix des bénéficiaires,(ii) le bon choix du projet,(iii) l'adaptation du local,(iii) l'appui au financement, et (iv) les conditions favorables d'approvisionnement en facteurs de production et de commercialisation.
11. Les facteurs d'échecs sont spécifiques à chaque secteur. Pour les projets agricoles, ils sont particulièrement liés à la sécheresse, au faible rendement des cultures et aux maladies des cultures et/ ou des animaux, le problème foncier, la commercialisation, et les faibles ressources en eaux. Les facteurs d'échecs des projets non agricoles sont particulièrement la faiblesse du fonds de roulement, les difficultés de commercialisation et d'accès au marché, la forte concurrence et les problématiques liées à la disponibilité de la main d'œuvre qualifiée.
12. En ce qui concerne la composante formation, le taux d'exécution physique a été établi au 31/12/2015 dans la limite de 35,1% du nombre des bénéficiaires prévu par le programme. Il se dégage des travaux de diagnostic que les principaux facteurs ayant contribué au rythme relativement lent de l'exécution physique de la composante formation sont liés pour l'essentiel à un désintérêt des jeunes pour la formation et des insuffisances au niveau de l'identification des profils des bénéficiaires et des thèmes de formation. Bien que le taux d'exécution soit faible en général, l'enquête auprès des bénéficiaires de projets individuels a permis de conclure que ceux qui ont suivi la formation sont globalement satisfaits et estiment que les formations étaient très utiles pour leurs activités.

13. Concernant les projets d'infrastructures productives, on constate un rythme d'exécution faible (43,8%), avec des retards dans les études occasionnés particulièrement par (i) le changement de site (23%), (ii) la défaillance des bureaux d'études (23%), (iii) la rectification du projet et le changement du type d'étude (23%), (iv) l'augmentation des coûts (7,7%), (v) les contraintes du terrain (7,7%) et (vi) l'intervention des habitants pour bloquer la réalisation du projet (7,7%).
14. Pour les infrastructures de base, le rythme d'exécution est meilleur avec 74,4% de projets réalisés. Les retards dans les études sont principalement imputés à la discordance entre l'étude préliminaire et l'étude d'exécution. Pour les travaux, les retards sont plutôt imputés aux insuffisances dans les études. Le coût moyen a augmenté de +14% pour les pistes et de +10% pour les routes.
15. Les équipements socio-collectifs enregistrent un taux d'exécution de 61%, les retards sont observés aussi bien au niveau des études qu'au niveau des travaux. Les principales causes de retards des études sont liées aux défaillances des bureaux d'études et aux rectifications (71,5% des retards). Pour les retards dans les travaux, ce sont les défaillances des entreprises et les problèmes fonciers qui totalisent 60% des causes de retards. Les évolutions des coûts oscillent entre +5 et +11% selon les types d'aménagement.
16. A l'exception des projets dont les études ont été élaborées en régie (généralement de qualité non conforme), les études techniques sont considérées comme conforme aux exigences de qualité. A quelques rares exceptions, les travaux ont été exécutés selon la qualité requise.
17. L'exécution des actions collectives a été marquée dans l'ensemble par un retard dû pour l'essentiel à (i) la défaillance des entreprises (ii) les problèmes fonciers (iii) la lourdeur administrative (notamment dans le traitement et la validation des avenants, ..) (iv) et la sous-estimation du coût du projet.

1.2. L'exécution financière

18. A la date du 31/12/2015, l'enveloppe financière consacrée à la première tranche du PDI a été consommée dans la limite de 74,5 %. Ce taux est considéré comme étant relativement moyen et ce, en comparaison avec le taux prévu au terme du calendrier d'exécution.
19. En dépit d'un taux de tirage relativement réduit dû au retard dans l'exécution des travaux, la mobilisation des fonds auprès du FADES et le choix de la modalité de l'avance ont permis de mobiliser les fonds nécessaires sans contrainte majeure. Le délai de réponse du FADES aux demandes de tirage est court. En outre, le nombre des dossiers relatifs aux rapports de dépouillement rejetés par le bailleur de fond est minime.
20. Des financements conjoints ont été mobilisés essentiellement auprès du programme régional de développement (PRD). Ces financements ont été justifiés par une augmentation des coûts des actions ainsi que par la modification de la consistance de certains travaux.

II- Les résultats d'analyse de la performance du Programme

2.1 Pertinence et traçabilité du programme

1. Le budget dédié aux projets PDI est visiblement insuffisant pour assurer le développement des zones cibles. Ceci est d'autant plus évident que la sélection de ces zones est soumise au principe de viser les délégations ayant un faible niveau de développement avec un fort taux de chômage et un faible niveau d'activité.
2. La mission enregistre la pertinence de la logique d'intervention mise en œuvre pour l'identification des délégations cibles. L'identification des besoins est le résultat d'études approfondies. Les 54 études d'opportunité ont été dans la quasi-majorité des cas conformes au processus d'identification des besoins.
3. Toutefois, les études d'opportunité ont porté sur des actions retenues qui sont substantiellement différentes de celles prévues au niveau des études d'identification. Ceci pourrait mettre en cause l'utilité des études d'identification.
4. La non-conformité des actions programmées avec les études d'identification est, entre autres, expliquée par l'effet de l'évolution des besoins entre le moment de réalisation des études d'identification et le moment de la signature des contrats-programmes qui a dépassé dans certains cas les deux ans.
5. Les études d'opportunité et les contrats programmes ont été élaborés selon une approche participative impliquant particulièrement les comités locaux de développement. En revanche, la société civile et les bénéficiaires ont été peu impliqués dans l'exécution du PDI que ce soit en termes de sélection des actions qu'en termes de suivi.
6. La plupart des études d'opportunité fournissent des fiches techniques détaillées des actions proposées ce qui a permis de vérifier la traçabilité et l'évolution des besoins lors de la phase de programmation par rapport à la phase d'exécution. La bonne traçabilité de ces études constitue un facteur positif favorisant une pertinence du programme.
7. La bonne qualité des études techniques a favorisé la bonne traçabilité du programme. Ces études ont permis de s'assurer lors de l'étape d'exécution de la satisfaction des besoins exprimés. Sur l'échantillon des projets visités 70% des cas ont été jugées comme étant conformes aux normes.
8. Pour ce qui est du suivi, le système de reporting assuré par les coordinateurs et les chefs de projet permet de retracer l'évolution de l'exécution des actions collectives. Les rapports fournis à ce titre ont été globalement fiables.
9. La comparaison entre les coûts initiaux et les coûts actualisés des projets montre que les projets ont globalement connu des augmentations de coûts. L'augmentation moyenne est de +10%. En revanche, même si les modifications par rapport à la programmation initiale ont été fréquentes, elles ont été justifiées par des problèmes fonciers, des contraintes techniques ou des augmentations de coûts. Globalement les modifications opérées n'ont pas mis en cause la pertinence des besoins dans la mesure où ces modifications n'ont pas changé substantiellement les programmes fonctionnels des actions.
10. La mission a conclu que les structures d'encadrement notamment les structures centrales ont mis en place des procédures de relance des projets au cours de l'année 2012 via l'organisation de réunions aussi bien à l'échelle régionale que nationale et ce, dans l'objectif de faire face au retard d'exécution. La relance des projets a été surtout le résultat direct de l'activation des comités locaux et régionaux de suivi d'exécution des projets, la signature de conventions de partenariat et la convocation du comité de pilotage et la tenue de réunions avec les départements techniques.
11. La société civile n'a pas été très impliquée dans l'exécution du PDI que ce soit en termes de financement, ou en termes de suivi. En ce qui concerne le financement, la contribution

des associations dans le financement des actions individuelles a été limitée en comparaison avec la contribution des autres structures.

2.2. Intégration

12. Les données recueillies à partir des observations sur le terrain et de l'enquête montrent un niveau d'intégration relativement faible entre projets individuels et actions productives. Le taux d'intégration se limite à seulement à 16,7% des projets mettant en évidence une faible complémentarité entre les projets individuels et les différents projets d'infrastructure productive en activité.
13. L'analyse montre que l'intégration est conditionnée essentiellement par les caractéristiques spécifiques des délégations cibles. L'intégration est en effet facilitée principalement par l'envergure du marché de l'emploi (le nombre et la taille des entreprises, la diversification du tissu économique, la capacité d'absorption, l'étendue du marché de l'emploi, etc..) et, dans une moindre mesure, par les commodités de la vie (infrastructures de base, santé, etc..) et les facteurs sociodémographiques (pauvreté, capital humain, etc..).
14. La diversité du tissu économique et la capacité d'absorption du marché de l'emploi favorisent positivement l'intégration des projets PDI. En effet, les actions collectives du PDI contribuent davantage au développement des projets individuels lorsque les délégations disposent d'une activité économique dynamique et variée et d'une offre d'emploi plus importante.
15. L'intégration des projets PDI dépend en premier lieu de la synergie et de la cohérence technique entre les actions (synergie en termes du choix du secteur de production, des activités et des marchés). Cette intégration peut être davantage améliorée lorsque les infrastructures collectives sont installées sur des sites regroupées dans une zone moins étendue sur l'espace.
16. Les difficultés rencontrées par les communes dans l'exécution des plans communaux n'ont pas favorisé l'intégration des actions inscrites dans ces plans avec celles prévues dans les projets PDI. En effet, en partant du principe que la génération des effets mutuels positifs entre les actions exécutées au sein d'une seule commune reste liée pour l'essentiel à l'entrée en exploitation des infrastructures réalisées, le retard d'exécution des projets communaux a fait que beaucoup d'infrastructures ne sont pas entrées en exploitation et n'ont pas de ce fait généré des effets positifs sur les actions du PDI. A ce problème de délai s'ajoute également les difficultés liées au manque de rentabilité de certains projets communaux qui sont de nature à réduire leurs impacts positifs sur les actions du PDI.
17. Le choix de la délégation en tant que zone d'intervention reste pertinent moyennant l'intégration des actions entre elles. En effet, lorsque les actions exécutées portent sur des secteurs de production ou activités complémentaires, les projets PDI peuvent générer des effets positifs qui toucheront des domaines d'intervention aussi larges que les délégations. Lorsque ces actions ne sont pas complémentaires leurs effets finissent par être dispersés.

2.3. Efficience

18. L'appréciation multicritère de l'efficience montre que globalement le programme est moyennement efficace (note de 2,65/4). En effet, bien que le programme soit globalement efficace dans la composante gestion financière et exécution des actions collectives (avec des notes respectives de 2,85/4 et 3,12/4), il souffre de certaines insuffisances dans les composantes formation et soutien (score moyen 2,32/4) et accompagnement et financement des projets (score moyen 2,26/4).

19. La comparaison régionale montre que les projets des régions du Nord-Ouest, Centre Ouest, Grand Tunis et Centre Est sont relativement les moins efficaces. Les scores d'efficacité sont en dessous de la moyenne, avec respectivement 2,47 ; 2,44 ; 2,48 et 2,46. Ceci s'explique pour ces régions par la faiblesse relative de leurs scores d'efficacité de la composante formation et soutien et de la composante accompagnement et financement.
20. L'importance du manque d'efficacité des délais d'engagement est significative dans la mesure où ces délais conditionnent les autres critères d'efficacité.
21. Trois facteurs ont été à l'origine du manque d'efficacité en termes d'engagement : le retard dans le lancement des projets, le retard dans l'engagement des marchés et les facteurs de contingence.
22. Le PDI aurait pu réaliser un meilleur niveau d'efficacité si le contexte politique avait été plus stable, que les structures régionales avaient mieux géré les procédures de passation de marché et que les difficultés foncières et sociales avaient été mieux suivies et régularisées.
23. L'analyse de l'efficacité de la modalité de décaissement auprès de la FADES a fait ressortir que cette procédure est globalement efficace. En effet, le choix de la modalité de décaissements des fonds du prêt conclu auprès de la FADES a été pertinent dans la mesure où cette modalité a permis de mobiliser les fonds suffisamment à l'avance pour le règlement des dépenses éligibles au financement du PDI. En effet, en optant pour la modalité d'avance, les services centraux ont pu mobiliser les fonds nécessaires pour le transfert des crédits aux conseils régionaux et le paiement des dépenses exécutées au niveau central au titre aussi bien de la formation que des dépenses de gestion.
24. L'insuffisance de l'efficacité des structures de financement se manifeste par la qualité d'appui aux promoteurs. L'enquête des actions individuelles montre que les institutions d'appui et d'accompagnement (les Offices, les centres affaires, etc.) ne semblent pas avoir utilisé leurs moyens d'une manière optimale pour appuyer les promoteurs dans la préparation de leurs dossiers.
25. Les problèmes d'accès au financement se trouvent à l'origine de la non atteinte des objectifs établis en matière de création de projets productifs individuels.
26. Quoique globalement acceptable, le taux d'abandon des projets (11,8%) dégagé par l'enquête des actions productives individuelles met en évidence une certaine disparité régionale et sectorielle qui traduit une divergence quant à la qualité de soutien et d'accompagnement d'une région à une autre.
27. En termes de formation et de soutien, le programme est moyennement efficace. La principale contrainte est le manque d'intérêt des jeunes pour la formation dans certaines régions. En outre, le faible ciblage des promoteurs en matière de formation a contribué à limiter l'efficacité des actions de formation particulièrement pour le développement des capacités des promoteurs individuels.
28. Les procédures mises en place des actions de formation peuvent être considérées comme étant efficaces dans la mesure où les sessions de formation sont dispensées par des formateurs ou des cabinets sélectionnés par le biais d'un appel à la concurrence.
29. Au vu de ces conclusions, la mission recommande de : (i) Mieux cibler les promoteurs individuels pour les faire bénéficier des actions de formation ; (ii) Conditionner l'accès au financement des projets à la certification au vue d'une formation pertinente aux projets à développer ; (iii) Déterminer, sur la base d'une méthodologie commune, le coût de la formation et (iv) programmer des enquêtes d'évaluation des sessions de formation réalisées dans le cadre du PDI.

30. En ce qui concerne l'efficacité de l'exécution des actions collectives, les régions du Grand Tunis, du Centre-Est et du Centre-Ouest se caractérisent par les niveaux d'efficacité relativement inférieurs aux autres régions. Ce manque d'efficacité se manifeste par des délais d'exécution plus longs, une moindre qualité et des coûts d'exécution plus importants.
31. L'efficacité du PDI a subi la hausse exceptionnelle des prix et des coûts d'exécution des actions collectives. Cette hausse est due généralement à l'augmentation des coûts de la main d'œuvre, des matériaux de construction, des équipements et des services (transport, etc.).
32. Les difficultés d'exécution rencontrées se sont traduites par un manque d'efficacité dans la mesure où elles ont limité l'exploitation des actions collectives. En effet, à l'exception des projets d'infrastructures de base (pistes et routes et les projets d'AEP et d'assainissement, ..) et environ la moitié des projets d'équipements socio-collectifs (CSB, club de jeunes, etc.), la plupart des projets d'infrastructures productives réalisées ne sont pas entrés en exploitation (94,5%). Ceci a été dû pour l'essentiel aux raisons suivantes :
 - le retard accusé par les départements bénéficiaires pour l'équipement et l'exploitation des infrastructures réceptionnées,
 - le retard accusé par certaines communes ou conseils régionaux pour décider du mode de gestion et de l'affectation des infrastructures réceptionnées.

2.4. Efficacité

33. Les résultats montrent que globalement le programme est moyennement efficace (score global de l'analyse multicritère est de 2,04/4), avec des disparités régionales qui sont peu significatives. Les deux régions qui se distinguent sont les régions du Nord-Ouest et du Nord-est avec des scores supérieurs aux autres régions (respectivement 2,34/4 et 2,20/4).
34. La faible performance de l'ensemble des projets individuels s'explique essentiellement par la faiblesse des niveaux de vente en général. En effet, seulement près de 40% des projets ont réussi à assurer une croissance des ventes alors que pour 60% des projets, les ventes ont soit stagné, soit diminué. Ceci se traduit inévitablement par des problèmes au niveau du remboursement des crédits.
35. Pour le secteur agricole, parmi les principaux facteurs qui expliquent la variabilité des ventes et la faible rentabilité, les agriculteurs et les éleveurs évoquent le problème de mortalité et de maladie du cheptel, les conditions climatiques, les problèmes liés à l'approvisionnement et la cherté des intrants et facteurs de production (alimentation du bétail en particulier) ainsi que le faible rendement des cultures outre l'indisponibilité et le coût élevé de la main d'œuvre.
36. Pour le secteur des petits métiers, le problème majeur évoqué est la forte concurrence et les difficultés de commercialisation suivi des problèmes d'approvisionnement et de la faiblesse des fonds propres.
37. Ces constats sont aussi valables pour le secteur de l'artisanat surtout en ce qui concerne la commercialisation. Certains artisans évoquent aussi le manque de formation et d'encadrement et le défaut de la main d'œuvre qualifiée qu'ils considèrent comme facteurs contributifs à la vulnérabilité de leurs activités.
38. Enfin pour les PME, le problème majeur est celui de l'insuffisance du fonds de roulement dû au fait que le financement est à la base inadapté. Ceci représente une contrainte majeure au développement du projet. Outre ce problème, les entrepreneurs évoquent aussi le problème de la commercialisation et quelques problèmes techniques (équipements et matériels insuffisants, locaux inadaptés, etc.).

39. En ce qui concerne l'incapacité de remboursement, l'enquête a permis de montrer que ceci n'est pas dû aux conditions du crédit mais plutôt à la faiblesse de la productivité et de la rentabilité des projets. Le secteur agricole est le plus exposé au risque de non-paiement.
40. Les actions de formations destinées aux promoteurs individuels sont moyennement efficaces. Ce résultat s'explique notamment par la faiblesse du taux de participation et par la faible contribution de la formation à la productivité des projets. Ce constat concerne particulièrement les régions du Centre-Ouest et du Sud-ouest. Toutefois, les formations sont jugées satisfaisantes dans toutes les régions. Elles ont été globalement appréciées par les promoteurs.
41. Les résultats de l'enquête des actions individuelles montrent que dans l'ensemble, les projets individuels sont relativement performants en matière de création d'emplois pour l'ensemble des régions même si près de la moitié des emplois sont occasionnels accusant un problème de durabilité des revenus générés.
42. Pour les actions individuelles, on enregistre la création moyenne de 2,9 postes d'emploi par projet. Ce taux est relativement faible et renseigne sur la petite taille des projets individuels. Toutefois, la création d'emploi pour l'ensemble des projets individuels, a été estimée à 4367 emplois dont 487 emplois au profit des diplômés du supérieur (11,2%).
43. Les journées de travail générées au niveau de la première tranche du programme (infrastructures productives, infrastructures de base, équipements et aménagements socio-collectifs), sont évaluées à environ 1,142 millions journées de travail.
44. L'analyse met en évidence un niveau d'efficacité relativement moyen en ce qui concerne l'exécution des actions collectives avec des disparités importantes entre les régions mettant en évidence des problèmes plus importants surtout dans la région du Sud-ouest.
45. Les résultats de l'enquête réalisée par les services du CGDR permettent de conclure que même si le nombre total des emplois créés est relativement faible par rapport aux objectifs du programme (393 emplois en totalité), les infrastructures collectives du PDI ont créées des postes d'emplois relativement élevés. Le potentiel moyen par projet s'élève respectivement à 36 pour les infrastructures productives et 2,5 pour les infrastructures de base et équipements socio-collectifs.
46. En partant du fait que l'efficacité des infrastructures collectives était étroitement liée à la mise en place effective des infrastructures, le programme a accusé des insuffisances d'efficacité à cause d'un manque d'efficacité des actions collectives. Les travaux de terrain ont mis en évidence que l'efficacité a été négativement impacté par le retard d'exécution des actions collectives. C'est ainsi que sur le plan des réalisations des travaux de construction et d'aménagements productifs (77 projets), 25 actions sont complètement achevées et deux n'ont pas encore démarrées. Le reste, soit 50 actions sont en cours de réalisation représentant plus de 65% des actions programmées. Pour l'aménagement des périmètres irrigués (28 projets), 5 périmètres sont complètement achevés, 19 en cours de réalisation et 4 dont les travaux n'ont pas encore commencé. Pour les projets des pistes rurales et des routes (195 actions), 387,6 km sont complètement achevés à la fin de l'année 2015, le reste, soit 153,5 km sont en cours de réalisation représentant 31,4% du programme.
47. Par référence à l'échantillon sélectionné par l'équipe d'évaluation, les retards enregistrés au niveau de la réalisation des actions collectives sont principalement liés à (i) la défaillance des entreprises des travaux (problème de gestion, problème financier, ..), (ii) les problèmes fonciers, (iii) la sous-estimation initiale du coût du projet, (iv) les insuffisances au niveau des études et (v) les lourdeurs administratives.

2.5. Impacts

48. Les impacts immédiats générés par les infrastructures collectives concernent pour l'essentiel les infrastructures de base en termes de l'amélioration de la desserte routière et du désenclavement et d'accès aux réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement.
49. Pour les infrastructures d'eau potable et d'adduction du courant électrique, les actions réalisées ont eu un impact positif sur la qualité de vie des populations. Cette contribution aurait pu être plus importante si les différents intervenants avaient pu éviter le retard observé pour la réalisation des projets.
50. En dépit des difficultés d'exécution du PDI tant pour ce qui est des actions individuelles que celles collectives, le programme dispose d'un potentiel important pour générer des impacts positifs futurs. En effet, en terme d'emploi, les projets individuels ont permis jusqu'au 31/12/2015, de créer 4367 emplois dont 487 au profit des diplômés du supérieur.
51. Au 31/12/2015, le PDI a enregistré des impacts immédiats en termes respectivement d'amélioration des revenus des promoteurs et d'amélioration du niveau d'accès aux infrastructures de base (pistes, routes, eau potable, assainissement des eaux usées, ..).
52. En ce qui concerne les revenus générés par les projets individuels, les données de l'enquête ont permis de mettre en évidence une croissance de l'ensemble des revenus générés estimée à 32,4%. Le revenu moyen, bien qu'il soit à un niveau faible, est passé de 344 DT/mois avant le démarrage du projet à 455 DT/mois après la réalisation du projet.
53. Pour les pistes et routes, 387,6 km sont complètement achevés et exploités à la fin de l'année 2015, ce qui représente 71,6% du programme. La mission considère que globalement, les projets du PDI ont contribué d'une manière significative à améliorer le niveau d'accès des populations cibles et réduit les problèmes d'enclavement des populations. Le programme a permis, par ailleurs, l'adduction de l'eau potable à 3585 ménages, l'extension des réseaux d'assainissement à concurrence de 35 km au profit de 11 délégations de la première tranche.
54. Toutefois, si on retient le critère d'amélioration des revenus et des conditions de vie, on s'aperçoit que le PDI a permis à une majorité d'entrepreneurs individuels d'améliorer leurs situations bien que cette amélioration ne soit pas très significative. En effet, 66,3% des promoteurs individuels estiment que leurs revenus ont connu une amélioration même mineure et plus de 56% d'entre eux trouvent que leurs projets ont contribué à l'amélioration de leurs conditions de vie. Nous estimons que ces critères sont plus pertinents pour l'analyse de l'impact étant donné que les projets sont récents et que l'impact attendu de ces projets en matière de génération de revenus importants et d'améliorations significatives des conditions de vie nécessite une plus grande maturité de ces projets.
55. Le PDI a globalement un impact moyen sur l'entrepreneuriat féminin bien qu'il soit relativement acceptable par rapport à la tendance au niveau national. En effet, près de 32% des projets productifs individuels sont promus par des femmes avec des disparités régionales importantes. Ceci s'explique en partie par la nature des activités exercées avec une forte spécialisation genre en faveur des femmes dans le secteur de l'artisanat (près de 80,6%) et en faveur des hommes pour les autres secteurs (PME, Agriculture, Petits Métiers) avec plus de 75% des effectifs.
56. Précisons par ailleurs, que l'impact du PDI en matière d'employabilité pour les femmes est satisfaisant. En effet, plus d'un emploi créé sur deux est occupé par une femme.

57. Enfin, en ce qui concerne l'impact en matière de création de revenus, force est de constater, que globalement les projets n'ont pas généré des revenus importants pour les femmes. Uniquement 18% des femmes ont déclaré avoir bénéficié de revenus importants issus de leurs projets. Le revenu moyen est passé de 155 DT/mois avant le démarrage du projet à 311 DT/mois après la réalisation du projet. Toutefois, si on retient le critère d'amélioration des revenus, on s'aperçoit que le PDI a eu un impact important et a permis à une majorité d'entrepreneurs femmes d'améliorer leurs situations financières. Ce constat est valable pour toutes les régions. En effet, 77,5% des petits entrepreneurs femmes estiment que leurs revenus ont connu une amélioration.
58. Les travaux de l'évaluation montrent que globalement l'impact sur la dynamique locale est réduit pour toutes les composantes. Des disparités régionales importantes mettent en évidence que l'impact du PDI dépend des caractéristiques des gouvernorats et des délégations. Selon les appréciations recueillies, l'impact le plus faible est constaté dans le District de Tunis, et dans le Sud alors que c'est la région du Centre Est qui a le plus bénéficié de la contribution des projets PDI à la dynamique locale.
59. En ce qui concerne l'impact sur l'accès aux infrastructures de base, les actions du PDI devaient contribuer à améliorer le taux de desserte routière, en pistes rurales et en routes municipales. En revanche, il ressort du tableau établissant l'indicateur de développement régional en terme d'accès aux infrastructures de base au niveau des délégations cibles du PDI que quoique important à l'échelle des zones cibles elles-mêmes, la contribution du PDI et des autres programmes sectoriels restent limitées dans la mesure où les zones cibles du PDI restent mal classées par rapport à la moyenne nationale (0,314 pour les délégations cibles du PDI contre 0.406 au niveau national).
60. L'impact d'amélioration de l'accès au service de santé a été formulé au niveau des projets comportant une action de santé, par l'amélioration d'accès au service santé mesuré par le nombre d'habitants pour un médecin. En revanche, il ressort du tableau établissant l'indicateur de développement régional en terme d'accès aux services de santé au niveau des délégations cibles du PDI que quoique important à l'échelle des zones cibles elles-mêmes, la contribution du PDI et des autres programmes sectoriels restent limitées dans la mesure où les zones cibles du PDI restent mal classées par rapport à la moyenne nationale en terme d'accès à la santé (0,1083 pour les délégations cibles du PDI contre 0,134 au niveau national).

2.6. Performance du dispositif institutionnel

2.6.1. Le CGDR

61. La mission considère que l'affectation de la gestion technique au CGDR est pertinente dans la mesure où étant, érigé en établissement public à caractère non administratif, le CGDR pourrait, en vertu de la flexibilité de gestion dont il dispose, gérer d'une manière efficace les programmes de développement régionaux.
62. Les larges compétences confiées au CGDR en matière de développement régional, peuvent être un facteur de viabilité du PDI dans la mesure où, étant impliqué dans le suivi des autres programmes, le CGDR peut piloter les exigences de complémentarité et d'intégration du PDI.
63. La performance globale du CGDR par rapport à l'exécution du PDI est jugée satisfaisante dans la mesure où les résultats d'exécution sont relativement plus visibles en comparaison avec ceux enregistrés au niveau des programmes d'investissement de l'Etat ou ceux engagés par les communes (plans d'investissement communaux).
64. Le CGDR n'a pas en revanche mis en place un cadre du suivi de performance des différents projets de développement intégré. Il est pour l'essentiel réduit, du fait de l'absence d'un système d'information intégré, à la collecte et à la centralisation des données et l'élaboration des rapports du suivi.
65. Malgré la création d'une structure dédiée au suivi-évaluation, cette fonction n'est pas effectivement opérationnelle. Aucune situation de référence n'a été élaborée et peu d'enquêtes ont été conduites.
66. La mission a constaté un manque de collaboration entre le CGDR et les Offices de développement (ODRs) quant au suivi et pilotage des actions du PDI. Il faut avouer que cette conclusion va au-delà du cadre du PDI et concerne pour l'essentiel le partage des rôles entre ces différentes structures de conception et de suivi du développement régional. C'est ainsi qu'il appartient au CGDR de veiller à l'harmonisation des plans et des programmes de développement dans les zones d'intervention et d'élaborer en collaboration avec les structures nationales et régionales spécialisées des plans et des programmes d'actions complémentaires dans le but de promouvoir et de développer les zones ayant des problématiques spécifiques ou connaissant des difficultés de développement et veiller sur l'exécution des plans et programmes précités.
67. La mission a noté une insuffisance au niveau de la communication du programme par les canaux officiels. En effet, l'enquête a mis en évidence l'importance des canaux traditionnels dans la communication sur le PDI.

2.6.2. Les Organes d'exécution

68. Le partage des attributions entre les coordinateurs et chefs de projets a été considéré dans l'ensemble comme étant cohérent.
69. L'appui apporté par le coordinateur et le chef de projet aux promoteurs individuels est globalement moyen.
70. De manière générale (formation de base combinée avec expérience professionnelle), 95% des coordinateurs ont des profils correspondant à leur mission.
71. Les appréciations quant à la contribution des chefs de projets diffèrent d'un secteur à un autre. Les agriculteurs et éleveurs sont les plus critiques au sujet de l'appui apporté par le chef de projet.

72. Les administrations techniques rapportent une appréciation positive en ce qui concerne la contribution des coordinateurs et chefs de projets pour assurer le suivi des actions collectives dont ils sont le maître d'ouvrage délégué.
73. Pour le comité de pilotage, les changements des représentants des Ministères membres du comité a affaibli son efficacité.
74. En termes de perception du rôle du comité de pilotage, les parties prenantes estiment que l'intervention du comité est satisfaisante. Ce comité a contribué significativement à la résolution des problèmes d'exécution tant en ce qui concerne les difficultés d'ordre foncier et technique que celles liées à la passation des marchés et au financement de certaines actions collectives.
75. La mission a noté une faible cadence des réunions des Conseils régionaux de développement durant les années 2014 et 2015. La participation à ces comités est jugée moyenne.
76. Le Comité local de développement a été considéré globalement efficace en matière de suivi des actions du PDI.
77. La mission a noté une divergence entre les promoteurs de projets individuels et les structures de financement quant aux critères d'accès aux crédits. Alors que les banques considèrent que ces critères sont accessibles et avantageux, les promoteurs ont considéré globalement que ces conditions sont complexes. Concernant les modalités d'attribution des crédits, plus de 60% des bénéficiaires estiment que les procédures sont complexes et lentes avec des disparités d'une région à une autre et d'un secteur d'activité à un autre.
78. Pour la première tranche du PDI, il a été constaté que les mécanismes sus-indiqués ont contribué au financement des actions individuelles avec une part importante de la BTS. Cette tendance a été confirmée par les résultats d'enquête. En effet, l'enquête a permis de conclure que 77% des financements sont issus de la BTS suivis de la BNA et des associations de développements en plus des subventions qui totalisent près de 12% des financements. Cette structure diffère légèrement d'une région à une autre particulièrement pour la région du Sud-est où la part des subventions est relativement importante. Concernant les modalités de financement, l'enquête met en évidence l'importance de l'accès aux crédits et aux financements par la plupart des bénéficiaires. En effet, près de 84% des promoteurs de projets individuels ont eu accès à un crédit et/ou subvention avec des disparités relativement importantes entre les régions. C'est dans le Sud-est et dans le Nord-Ouest que l'accessibilité aux financements est relativement moins importante par rapport aux autres régions.
79. Il y a lieu de noter que le benchmark entre les différents projets du PDI a fait ressortir des bonnes pratiques qu'il serait pertinent de capitaliser et de partager entre les différents intervenants. Ces bonnes pratiques concernent pour l'essentiel :
- La bonne complémentarité entre les coordinateurs et les chefs des projets ;
 - Une adaptation du profil des coordinateurs aux exigences de suivi des actions individuelles et collectives ;
 - La mise en application rigoureuse des outils de suivi élaborés par les structures centrales,
 - La capacité de certains projets à mobiliser les départements techniques, les structures régionales et la société civile pour assurer le suivi ;
 - La budgétisation à temps des besoins d'acquisition des équipements et l'affectation du personnel nécessaires à l'exploitation et à l'entretien des édifices du programme.
 - La mise en application de l'approche participative qui constitue un facteur de succès pour les projets du PDI ;
 - Le suivi rapproché des marchés conclus ;
 - Le suivi des litiges et la coordination avec les structures centrales.

2.7. Durabilité

2.7.1. Durabilité des actions individuelles

80. La mission conclut qu'au vu de la faiblesse du taux d'abandon d'une part (12%), et de la perception des intentions d'investissement et le risque de durabilités des emplois créés d'autre part, les actions individuelles nécessitent qu'une attention particulière soient portées à leur égard. C'est ainsi que les causes de l'inactivité des projets démontrent que les mesures sont à prendre pour appuyer les promoteurs pour faire face aux problèmes financiers et aux difficultés commerciales. La durabilité des projets individuels est liée à leurs performances. Or, d'après l'enquête, seulement près de 40% des projets ont réussi à assurer une croissance des ventes alors que pour 60% des projets les ventes ont soit stagné soit diminué. Ceci se traduit par des problèmes au niveau du remboursement des crédits et une exposition à un risque de non durabilité des projets.
81. Pour le secteur agricole, parmi les principaux facteurs qui pèsent sur la durabilité des projets, les agriculteurs et les éleveurs évoquent le problème de mortalité et de maladie du bétail, les conditions climatiques, les problèmes liés à l'approvisionnement et la cherté des intrants et facteurs de production (alimentation du bétail en particulier) ainsi que le faible rendement des cultures outre l'indisponibilité et le coût élevé de la main d'œuvre.
82. Pour le secteur des petits métiers, la durabilité des projets est menacée par la forte concurrence couplée avec les difficultés et la cherté de l'approvisionnement et aussi la faiblesse de la trésorerie. Ces constats sont aussi valables pour le secteur de l'artisanat surtout en ce qui concerne la commercialisation. Certains artisans évoquent aussi le défaut de la main d'œuvre qualifiée source de non durabilité des activités dans le secteur de l'artisanat.
83. Enfin pour les PME, le problème majeur est celui de l'insuffisance du fonds de roulement dû au fait que le financement est à la base inadapté. Ceci représente une contrainte majeure au développement du projet voir même à sa survie et sa durabilité. Outre ce problème, les entrepreneurs évoquent aussi le problème de la commercialisation et quelques problèmes techniques (équipements et matériels insuffisants, locaux inadaptés, etc.).
84. En ce qui concerne le développement des projets agricoles, force est de constater que près de trois quart (74,3%) des bénéficiaires prévoient de faire des investissements durant les 12 prochains mois avec de faibles disparités régionales.
85. Bien que les intentions d'investissements soient dans l'ensemble favorables avec certaines disparités entre secteurs et entre les régions, il est à constater que près de 40% des promoteurs des projets individuels considèrent que les revenus générés par leurs projets sont plutôt incertains et non durables avec des disparités régionales importantes. Ces constats mitigés montrent que les projets ne sont pas suffisamment matures pour juger définitivement de leurs durabilités.
86. Pour l'emploi, l'enquête a permis de conclure que 41% des emplois créés par les projets individuels sont des emplois occasionnels ou temporaires ce qui est source de vulnérabilité et de non-durabilité. Cette vulnérabilité touche davantage les emplois féminins. Ces chiffres corroborent avec les résultats sur les revenus générés par les projets, jugés non durables. En effet, la immaturité des projets avec tous les problèmes d'approvisionnement et surtout de commercialisation, témoigne encore une fois de la vulnérabilité des emplois créés.

2.7.2. Durabilité des actions collectives

87. Le dispositif de vulgarisation et d'encadrement mis en place par le CGDR et le Ministère de l'agriculture est bien outillé pour assurer le suivi et le contrôle des travaux de toutes les composantes agricoles. Les dispositions ont été prises par le programme pour assurer l'entretien des investissements à travers les transferts immédiats des réalisations aux Ministères techniques concernés.
88. La durabilité des infrastructures productives agricoles dépend particulièrement des facteurs suivants : (i) l'organisation des bénéficiaires, (ii) l'encadrement et la vulgarisation et (iii) la durabilité financière des groupements de développement agricole (GDA).
89. Pour les actions de constructions de bâtiments productifs ou socio-collectifs du PDI, on relève que globalement les réalisations sont faites dans les règles de l'art et ce, en référence à l'échantillon de projets visités, mais aussi aux processus de réalisation qu'applique les départements responsables de l'exécution. Cette qualité d'exécution accompagnée par la suite des opérations d'entretien et de maintenance périodique est garante de la durabilité des bâtiments et des ouvrages.
90. La durabilité du mécanisme de délégation de maîtrise d'ouvrage tient aux facteurs d'intégration des actions du PDI avec les actions sectorielles d'une part et la viabilité de cette formule du fait que la maîtrise d'ouvrage délégué est peu coûteuse pour le PDI tout en permettant aux organes d'exécution et de mise en œuvre de profiter des moyens logistiques et techniques des différentes structures régionales.
91. Même si le PDI accuse dans certains cas les retombées négatives dues aux insuffisances et manques de moyens logistiques et humains dont souffrent les maîtres d'ouvrages délégués, ce mécanisme reste durable.
92. La mission considère que quoique pertinente, la procédure de passation des ouvrages est lacunaire quant aux considérations de durabilité.
93. La durabilité des actions collectives est mise en cause par le risque d'un manque de suivi des actions réceptionnées pendant la phase d'exploitation. Ceci est dû au fait que les comités de suivi et les coordinateurs ne sont pas nantis d'attribution de suivi de l'exploitation. En outre, il a été constaté que la budgétisation des besoins en équipements et personnels des infrastructures réceptionnées ne va pas de pair avec le rythme d'avancement des travaux. Ceci s'est traduit par un retard dans l'entrée en exploitation de certaines infrastructures.

2.7.3. Durabilité du dispositif de financement

94. La BTS a démontré un manque d'appropriation du dispositif adopté par le CGDR. La BTS n'adhère pas totalement aux mécanismes de financement et considère que le dispositif mis en place n'est pas totalement adapté aux exigences et aux potentiels des délégations bénéficiaires du PDI.
95. La BFPME a fait montrer également une faible appropriation du dispositif de financement. Leur approche pour le financement des actions individuelles n'est pas en symbiose avec les orientations adoptées dans le cadre du PDI.
96. La BNA a montré à son tour une appropriation limitée du montage du PDI. En effet, la Banque considère que la démarche adoptée par le PDI pour les actions individuelles n'est pas appropriée.

2.7.4. Durabilité du dispositif de formation

97. La durabilité du dispositif de formation tient à l'avantage apporté par le PDI en matière de proximité. En effet, étant relativement éloignés des sites ou les centres de formation

professionnelle sont installés, les promoteurs individuels originaires des délégations bénéficiaires du PDI participent moins aux activités de formation fournies par les structures et centres de formation professionnelles.

98. La durabilité du dispositif de formation tient également au fait que le PDI offre des actions de formation à la carte. En outre, les actions de formation dans le cadre du PDI sont relativement moins coûteuses.
99. La durabilité de collaboration entre l'ONA et le CGDR est justifiée par la viabilité du dispositif de formation.
100. La pertinence du choix de l'ONA est justifiée non seulement par l'expertise en matière de formation dans le secteur d'artisanat mais aussi par les compétences dévolues à cet office pour la promotion et la commercialisation des produits et articles artisanaux. Cette expertise est toujours nécessaire pour accompagner les promoteurs individuels dans le secteur de l'Artisanat et assurer la durabilité des projets.

III- Ajustements et recommandations

3-1- Ajustements pour une meilleure poursuite du programme

3.1.1. Améliorer le processus de mise en œuvre

Améliorer les procédés de mise en œuvre des actions individuelles

L'évaluation a mis en évidence des insuffisances au niveau de l'encadrement et l'appui fourni aux promoteurs des projets individuels. Pour faire face au manque d'expertise privée locale dans certaines régions, il est recommandé de :

- Examiner la possibilité d'inviter les ministères concernés à renforcer les capacités des institutions publiques (Centre d'Affaires),
- Promouvoir un plus grand partenariat entre les centres d'affaires, les offices de développement et les experts privés,
- Impliquer d'avantage les organisations patronales (UTICA, CONECT et UTAP) dans la formation et l'accompagnement des porteurs d'idées de projets.
- Inviter les offices de développement, l'APII, l'APIA et les organisations patronales pour organiser des réunions de sensibilisation des bénéficiaires potentiels ;
- Assurer, à travers les experts qu'ils contracteront ponctuellement un encadrement personnalisé des jeunes promoteurs afin de les aider à réaliser leur plan d'affaires ;
- Suivre la constitution des demandes de crédits par les promoteurs et le traitement de ces demandes par les institutions de financement (BTS, BFPME, etc.) au niveau central et ou régional.
- Suivre les projets financés.

Il est à signaler que pour certains types de projets, il convient aussi d'impliquer d'autres structures techniques comme le Commissariat Régional au Développement Agricole (CRDA), l'Office de l'élevage et du pâturage (OEP) et le Commissariat Régional de l'Artisanat.

Mise à jour du dispositif de financement des actions individuelles

Pour pallier aux insuffisances dégagées quant au manque d'appropriation du dispositif de financement par les banques, la mission propose les ajustements suivants :

- Renégocier les termes des conventions de partenariat avec les différentes structures de financement,
- Examiner la possibilité d'allouer une dotation globale au profit des banques en contre partie des travaux d'examen des dossiers et de suivi technique.
- Mettre en place le mécanisme d'appel à propositions pour les projets PME.

Améliorer la mise en œuvre des actions de formation

Pour améliorer la mise en œuvre des actions de formation, il est préconisé de :

- Organiser des journées d'information pour mieux sensibiliser les jeunes dans les régions en faisant impliquer la société civile;
- Renforcer les actions de communication sur les apports de la formation ;
- faire impliquer les représentants des organisations socioprofessionnelles dans la région dans le processus de sélection des thèmes et des bénéficiaires ;
- adopter pour la suite du programme une démarche de formation liée à l'emploi en procédant, entre autres, à :
 - La signature des conventions avec les entreprises locales pour l'organisation de formation à la carte ;
 - L'organisation des sessions de formations autour des thèmes correspondant aux besoins exprimés par les entreprises locales.
- Améliorer le suivi post-formation avec :
 - La tenue par les coordinateurs des fiches post-formation pour suivre le développement des cursus des bénéficiaires après la formation ;
 - La mise en place d'une base de données pour le suivi des bénéficiaires de la formation ;
- Renforcer la durabilité des projets individuels par la formation des jeunes promoteurs PDI avec :
 - L'organisation de journées d'information pour les promoteurs individuels en activité pour identifier les besoins en renforcement des capacités ;
 - L'organisation de sessions de formation au profit des promoteurs individuels en activité autour des thèmes identifiés.

3.1.2. Mise à jour du cadre juridique et conventionnel

- Procéder à une mise à jour de la circulaire N° 20 du 12 juillet 2007. Cette mise à jour concerne les modifications suivantes :
 - Composition et attributions du conseil régional de développement ;
 - Attributions, composition et cadence des réunions du comité de pilotage ;
 - L'introduction des procédures d'appel à propositions.
- Compléter le dispositif conventionnel en signant des conventions prévoyant les modalités de soutien et d'appui aux projets individuels avec respectivement le CRDA, l'office de l'élevage et du pâturage, et l'agence en charge de l'emploi.
- Développer les outils et les notes internes, ceci devrait couvrir les points suivants :
 - Elaboration d'une note interne pour la formalisation des outils de reporting : PV des réunions ;

- Elaboration d'un projet des manuels de procédures pour le suivi de l'exploitation des infrastructures;
- Elaboration d'un projet des manuels de procédures pour le suivi des actions individuelles en activité ;
- Validation des projets des manuels de procédures avec l'implication des partenaires concernés.

3.1.3. Mettre en place un plan de renforcement des capacités

La bonne poursuite du programme nécessite la réalisation des activités suivantes :

- Elaboration et exécution du plan de formation ;
- Elaboration et réalisation d'un plan de communication du programme PDI ;
- Elaboration et exécution d'un plan de réaffectation et de recrutement ;
- Mise en place d'une interface dédiée au suivi de la performance du PDI 1.

3.2. Recommandations pour la programmation future du PDI

3.2.1. Adapter le programme d'intervention au contexte à venir

NEGOCIER LE PDI EN DISTRICT ET EN REGION

Si les principes généraux d'une approche participative ont été respectés lors de la mise en œuvre de la première tranche du PDI, les nouvelles exigences en matière de décentralisation nécessitent d'élargir le cadre de négociation au niveau du district (échelon territorial dont la mission (à terme) serait d'assurer la cohérence territoriale entre les actions publiques dans les différentes régions (gouvernorats). Cette négociation doit s'appuyer sur les principes suivants :

- ❖ utiliser les documents spécifiques du PDI (études de diagnostic propre au PDI) pour partager entre partenaires, les enjeux régionaux du PDI;
- ❖ axer la négociation autour de la contribution des actions du PDI à l'atteinte des objectifs de développement du district et des régions via les actions ciblant les communes (dans le cadre de la communalisation intégrale);
- ❖ Traduire la contribution du PDI au développement régional en des termes explicites et concrets ;
- ❖ Concrétiser le principe d'implication de tous les partenaires pertinents à l'amont,
- ❖ Eviter d'adopter des critères de sélection uniformes pour tous les projets en ajustant les critères de sélection par rapport aux orientations régionales eu égard des contraintes d'intégration ;
- ❖ Prendre en compte l'élément coût dans la sélection des actions dès l'amont c'est-à-dire à l'occasion de la négociation stratégique et de manière à faciliter leur prise en compte et les modalités de financement par la suite

FORMALISER LE CONTENU ET LA STRUCTURE DES CONTRATS-PROGRAMMES

- ❖ Décliner le cadre logique du PDI en version district (à terme) et région en établissant des indicateurs pour chaque niveau;

¹¹Voir les notes d'encadrement pour l'élaboration de ces différents outils au sein du plan opérationnel joint au rapport de synthèse de l'étude.

- ❖ Etablir une catégorisation des actions selon qu'elle s'attache à l'échelle du district et/ou de la région ;
- ❖ Définir les mécanismes de suivi de l'atteinte de ces objectifs ;
- ❖ Eviter d'établir des calendriers d'exécution approximatifs.

REORGANISER LE CADRE DE CONCERTATION ET DE PILOTAGE

- ❖ Examiner la possibilité de renforcer la force du cadre juridique régissant le dispositif institutionnel du PDI en évoluant d'une circulaire explicative à un texte supérieur (arrêté commun ou décret gouvernemental) ;
- ❖ Réorganiser la composition des différents comités en prévoyant la participation d'organes non administratifs (société civile et bénéficiaires) ;
- ❖ Définir une cadence de réunions des comités au niveau du texte juridique régissant les comités de pilotage ;
- ❖ Prévoir la création d'un comité de pilotage au niveau du district (à terme) ;
- ❖ Exiger que chaque comité produise un rapport périodique sur l'exécution du PDI (à ne pas confondre avec les PV de réunions).

POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE PARTENARIAL

Il est recommandé de poursuivre la mise en œuvre des mécanismes de partenariat tout en prenant en considération les orientations suivantes :

- Impliquer dans la mise en œuvre du cadre partenarial toutes les parties prenantes ayant un rôle significatif dans la mise en œuvre du PDI ;
- Considérer les possibilités de faire impliquer les structures représentatives de l'initiative privée dans le cadre du partenariat en cohérence avec les nouvelles possibilités favorisées par les mécanismes de partenariat public-privé ;
- Etablir des mécanismes d'application des clauses des conventions pour éviter la connotation « bonnes intentions ».

3.2.2. Renforcer le dispositif de sélection, d'appui et de financement des projets individuels

Pour pallier aux insuffisances dégagées quant au manque d'appropriation du dispositif de financement par les banques d'une part et au manque d'efficience en terme de nombre d'actions financées et du niveau de satisfaction des promoteurs d'autre part, la mission propose les recommandations suivantes :

METTRE EN ŒUVRE LES MECANISMES D'APPEL A PROPOSITION

- Différencier les appels à proposition par secteur d'activités ;
- Prendre en considération les spécificités du tissu économique dans l'identification des secteurs d'activités objet des appels à proposition pour mieux favoriser l'intégration des actions individuelles avec l'économie locale.

RENFORCEMENT DE L'ENCADREMENT ET L'APPUI DES PROMOTEURS

Pour favoriser le succès des mécanismes d'appel à proposition, il est nécessaire de renforcer l'encadrement et l'appui des promoteurs. Pour ce faire, il est recommandé de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- Organiser des réunions de sensibilisation des bénéficiaires ;
- Assurer un encadrement personnalisé des jeunes promoteurs afin de les aider à réaliser leur plan d'affaires ;

- Suivre la constitution des demandes de crédits par les promoteurs auprès des banques ;
- Suivre l'exécution des projets financés et encadrer les jeunes promoteurs dans la gestion de leurs projets.

DISCRIMINER LE DIAPOSITIF DE FINANCEMENT EN FONCTION DE LA TYPOLOGIE DES ACTIONS INDIVIDUELLES

(i) Financement des Activités Génératrices du Revenu (AGR)

Le financement des AGR par les Associations de Microcrédits devrait se faire dans le cadre d'un protocole d'accord avec l'intervention de la BTS et des ONG. L'approche de mise en place devrait respecter les principes suivants :

- se conformer à la réglementation et aux procédures en vigueur ;
- impliquer une structure de monitoring financier (la BTS) ;
- mettre en place un comité de pilotage du projet, composé de représentants de l'association, de la BTS et de l'équipe de mise en place (structures régionales) ;

(ii). Financement des microprojets

Il est recommandé de mettre en place un Protocole d'accord avec la Banque en l'occurrence la BTS pour financer les microprojets tout en prenant en considérations les principes suivants :

- confier à la banque la charge de la sélection de projets viables et d'entrepreneurs solvables et crédibles ;
- prévoir des conditions allégées au profit des promoteurs en terme de garantie et d'assurance.
- mettre en place un Comité qui veillera au respect de deux principes fondamentaux : (i) la concentration des efforts autour d'activités fédératrices et potentielles pour la région et (ii) l'intervention au niveau des différents maillons des chaines de valeur pour contribuer au développement des filières cibles;
- développer les indicateurs nécessaires permettant d'évaluer à tout moment l'efficacité de l'intervention par rapport aux objectifs fixés.

(iii). Financement de la Petite et de la Moyenne Entreprise

Il est recommandé de:

- développer avec la BFPME un protocole d'accord, dans le cadre duquel, il faut fixer un coût plafond des projets ;
- axer, au niveau de l'accord, sur la question du cofinancement par une autre banque, exigé par la BFPME.

3.2.3. Renforcer la mise en œuvre du PDI

RENFORCER LA PERTINENCE DU PDI : LA PROGRAMMATION DES ACTIONS

- Augmenter le budget alloué à chaque zone d'intervention cible du PDI ;
- Eviter l'allocation uniforme des besoins en se référant aux critères d'allocation des dotations au titre du PRD et de l'importance des besoins en développement de chaque délégation ;
- Mettre en place une base des données des études d'opportunité qui permettrait d'établir des situations de références et de favoriser la mise à jour de ces études ;

- Uniformiser la structure et le contenu des études d'opportunité pour favoriser une meilleure traçabilité des besoins ;

AMELIORER LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

- Opter pour les mêmes modalités de décaissements des fonds étrangers ;
- Donner un accès aux coordinateurs au système ADEB pour leur permettre d'assurer le suivi de la consommation des crédits à la phase du paiement ;
- Revoir la nomenclature comptable des dépenses dans le sens de la prise en considération des exigences du PDI pour permettre d'individualiser ces dépenses au niveau des tableaux de suivi ;
- Adapter les procédures d'ouverture des crédits en fonction des nouvelles exigences de l'exécution des budgets des collectivités locales (budgets des districts et régions) ;
- Considérer la possibilité de transférer les procédés d'ouverture des crédits d'engagement et le suivi des paiements aux districts (à terme) ;
- Fixer un seuil de validation des rapports de dépouillement entre les structures centrales et celles régionales ;
- Renégocier avec le bailleur de fonds les procédures de tirage pour une meilleure flexibilité ;
- Améliorer le suivi du paiement des fonds au niveau régional en exigeant aux comptables (district, région, communes) de produire un état de consommation spécifique au PDI ;
- Etablir une nomenclature comptable et budgétaire en conformité avec les exigences du budget programmé à généraliser à tous les comptables publics impliqués dans la gestion du PDI ;
- Articuler le suivi budgétaire aux considérations des coûts des actions ;
- Articuler la gestion budgétaire au cadre de performance du programme.

LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE FORMATION

En ce qui concerne la formation et le soutien, la mission recommande :

- d'améliorer la stratégie de communication au sujet de la formation dans le cadre du PDI ;
- de mieux cibler les promoteurs individuels pour les faire bénéficier des actions de formation ;
- de déterminer, sur la base d'une méthodologie commune, le coût de la formation ;
- de programmer des enquêtes d'évaluation des sessions de formation réalisées dans le cadre du PDI.

LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS COLLECTIVES

- Conditionner la programmation des actions collectives pour lesquelles la situation foncière est définitivement en règle ;
- Revoir à la hausse les dotations inscrites au PDI au titre des dépenses imprévues qui devrait faire face aux contraintes d'augmentation des coûts ;
- Etablir une grille des coûts des infrastructures collectives en se référant aux standards sectoriels quand ils existent ;

- Programmer des sessions de formation au profit des coordinateurs et chefs de projets en matière de passation de marché.

LE RENFORCEMENT DU ROLE DES CHEFS DE PROJETS EN MATIERE DE SUIVI DES ACTIONS COLLECTIVES ET INDIVIDUELLES

Pour améliorer l'efficacité en matière de suivi des actions collectives et d'appui aux actions individuelles, la mission recommande de :

- Considérer la possibilité de créer des Unités multidisciplinaires de gestion des projets de façon à permettre une meilleure maîtrise des principales catégories d'actions du PDI,
- Adapter la composition des unités de suivi des projets en fonction de la composition des actions du projet ;
- Recruter les chefs de projets sur la base de leur profil technique ;
- Prévoir de recruter un spécialiste en appui aux initiatives privées pour une meilleure prise en charge des actions individuelles.

3.2.4. Renforcer la durabilité des acquis du programme

Pour faire face aux exigences de durabilité la mission recommande :

LES ACTIONS INDIVIDUELLES

- Assurer un meilleur suivi des projets en activités en termes d'intention d'investissements, de durabilité d'emploi et d'abandon ;
- Prévoir des mécanismes d'appui des projets en activités ;
- Considérer la possibilité de dispenser des actions de formation pour les promoteurs en activité;
- Impliquer davantage les instances publiques d'encadrement des jeunes aux études des projets individuels (Offices, Espace entreprendre, ONA, etc.) pour assurer la durabilité des projets.

LES ACTIONS COLLECTIVES

- Le renforcement de l'implication des utilisateurs et des collectivités locales dans la mise en place de processus d'entretien et de maintenance ;
- La prise en charge directe et encadrée des travaux curatifs par les utilisateurs;
- L'implication des utilisateurs, des associations et des collectivités locales pour mener à une gestion responsable des infrastructures.

LE VOLET ENVIRONNEMENTAL

Pour la dimension environnementale, la mission recommande de :

- Prendre en charge les besoins en renforcement des capacités des bénéficiaires aux techniques de protection de l'environnement et en matière d'organisations associatives dans le domaine environnemental ;
- Avoir recours à l'expertise des Agences spécialisés en l'occurrence, l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE), l'Agence Nationale pour la Gestion des déchets (ANGed), l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL) via des conventions de partenariat.

LA DURABILITE INSTITUTIONNELLE

La mission recommande:

- Une implication directe des organes d'exécution du PDI (coordinateurs, comité de pilotage et conseil régional de développement) dans la phase d'exploitation des ouvrages réalisés.
- La mise en place d'une stratégie de communication assortie d'un plan de communication au niveau du programme d'intervention.
- Doter les comités de pilotage de développement régional d'attribution de suivi d'exploitation des infrastructures réceptionnées ;
- Prendre les mesures nécessaires pour budgétiser à l'avance les dépenses relatives à l'acquisition des équipements et l'affectation du personnel nécessaires pour l'exploitation immédiate et le bon fonctionnement des infrastructures réceptionnées.

3.2.5. Renforcer le dispositif de suivi et de suivi-évaluation

POURSUIVRE LE DEVELOPPEMENT DES OUTILS DE SUIVI

- Mettre à jour les outils développés en fonction du contexte à venir en termes de réglementation et de procédures ;
- Elargir les outils de suivi pour couvrir les aspects liés aux résultats et impacts notamment en matière d'intégration ;
- Considérer la possibilité de réduire la périodicité du reporting ;
- Orienter davantage le suivi vers la collecte des données secondaires et aux sondages d'opinions ;
- Augmenter la cadence des enquêtes ponctuelles en faisant en sorte de coordonner la programmation de ces enquêtes avec l'activité de suivi-évaluation.
- Doter la Direction CPS d'un système d'information dédié pour le suivi des projets ;
- Elaborer un manuel de procédures d'exécution et de suivi-évaluation des projets PDI.

RENFORCER LE ROLE DE L'UNITE DE SUIVI-EVALUATION

- Doter cette structure de moyens humains nécessaires pour assurer les fonctions de suivi-évaluation ;
- Programmer au niveau des actions d'appui institutionnel du PDI une activité pour le développement d'une situation de référence pour assurer le suivi-évaluation ;
- Programmer des actions de formation pour renforcer les capacités en suivi-évaluation

MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME D'INFORMATION

- Définir la contexture du système d'information en prenant en considérations les questions relatives à la performance du programme ;
- Se référer aux grilles des indicateurs proposées par le Consultant pour établir les fiches d'indicateurs à incorporer dans le système d'information ;
- Se référer au cadre logique du PDI, tel que proposé par la mission, pour intégrer des fonctions de suivi-évaluation lors de la mise en place du système d'information du CGDR.

3.3. Bonnes pratiques

L'évaluation de la mise en œuvre du PDI a permis de noter que les différentes structures impliquées dans la conception, l'exécution et le suivi des différents projets ont appliqué de bonnes pratiques qu'il convient de capitaliser lors des prochaines tranches du programme. Il est cité à titre d'illustration les bonnes pratiques suivantes :

- Les propositions de projets émanent fondamentalement des régions. Leur élaboration a profité de l'appui des services techniques régionaux concernés. En outre, les suggestions locales initiales ont été formulées (fiches d'identification des actions) et priorisées.
- L'identification des délégations prioritaires a été le résultat d'études approfondies. Les propositions préliminaires formulées par les bureaux d'études dans une étape précédente ont constitué un support précieux pour le travail des comités locaux. En outre, la sélection des actions est soumise aux exigences d'intégration.
- Le principe adopté pour la sélection est celui de l'identification et de la conception de projets au profit des délégations ayant le plus fort taux de chômage et un faible niveau d'activités économiques. Ces projets devront être porteurs de forte création d'emploi et de valeur ajoutée, ce qui requiert des projets innovants, autres que ceux du simple renforcement des activités existantes.
- Le pilotage des projets a été effectué dans le cadre de contrats programmes. En outre, le Comité de pilotage examine les propositions des régions et transmet ses observations au Ministère chargé du développement, de l'investissement et de la coopération internationale pour approbation finale et la signature des contrats programmes avec les gouvernorats.
- Les actions collectives ont été réalisées avec l'implication de maîtres d'ouvrages pour assurer la bonne exécution des actions collectives. C'est ainsi que le dispositif institutionnel implique que cette maîtrise d'ouvrage soit déléguée aux départements techniques compétents. En revanche, les structures centrales ont participé activement à la validation des études techniques.
- Le financement du PDI a été réalisé conjointement par des prêts accordés par un bailleur de fonds international et par le concours du budget national et de la participation des institutions de financement ainsi que d'autofinancement des bénéficiaires des projets individuels productifs. Le montage de financement a été renforcé par la mise en place d'une gestion décentralisée des crédits ouverts au titre du programme. C'est ainsi que les régions bénéficient du transfert des crédits alloués aux projets PDI sur demande d'ouverture des crédits adresser aux structures centrales du CGDR.
- Le choix de la modalité de décaissements des fonds du prêt conclu auprès de la FADES a été pertinent dans la mesure où cette modalité a permis de mobiliser les fonds suffisamment à l'avance pour le règlement des dépenses éligibles au financement du PDI. En outre, le CGDR a pu établir une procédure simplifiée pour le décaissement des fonds sur le prêt FADES.
- La Directions des Opérations Techniques a mis en place des fiches de suivi et des manuels d'exécution et de suivi des projets. Ces outils sont implémentés au niveau central et régional.
- Les différents intervenants en charge de la gestion des actions du PDI ont bénéficié globalement de moyens matériels et logistiques suffisants. Logés en général dans les locaux des gouvernorats, les coordinateurs et chefs de projets disposent de moyens matériels et de déplacement adéquat.

- Le PDI offre aux jeunes promoteurs des zones cibles du PDI un avantage de proximité. Les sessions de formation ont été dispensées à proximité des bénéficiaires. Le PDI offre également des possibilités de formation à la carte.
- Les structures centrales au niveau du CGDR ont effectué deux enquêtes relatives à la composante formation du PDI dans l'objectif d'assurer le bon déroulement et l'efficacité des actions de formation.
- Le PDI a fait recours aux structures techniques pour assurer, en collaboration avec les coordinateurs et les chefs de projets, l'appui et l'encadrement des promoteurs. En outre, un intérêt particulier a été porté à la question d'autofinancement au profit des promoteurs via le fonds de démarrage.