

Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)

Evaluation rapide du projet

**Articulation Pauvreté-Environnement (APE)**

mis en œuvre par le Gouvernement de la République Islamiste de Mauritanie

et l'Initiative Pauvreté-Environnement (IPE)

du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)

Phases 1 et 2

Yves Renard  
Décembre 2011

## Table des matières

<b>ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....</b>	<b>2</b>
<b>1. PRÉSENTATION.....</b>	<b>3</b>
<b>2. DESCRIPTION SOMMAIRE DU PROJET APE.....</b>	<b>3</b>
<b>3. EVALUATION.....</b>	<b>6</b>
3.1. PERTINENCE.....	6
3.2. IMPACT.....	8
3.3. EFFICACITÉ.....	9
3.4. EFFICIENCE.....	10
3.5. DURABILITÉ.....	10
<b>4. ANALYSE.....</b>	<b>11</b>
4.1. EN RÉSUMÉ, UNE ANALYSE SWOT.....	11
4.2. LES PRINCIPAUX ENJEUX.....	11
4.3. APPROCHE ET STRATÉGIE.....	13
<b>5. PISTES D'AVENIR ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>14</b>
5.1. CONSOLIDER ET VALORISER LES ACQUIS DU PROJET.....	14
5.2. MODIFIER LES APPROCHES ET LE STYLE.....	15
5.3. ENVISAGER UN NOUVEL ANCRAGE INSTITUTIONNEL.....	16
5.4. QUELQUES PISTES POUR UNE ÉVENTUELLE TROISIÈME PHASE.....	17
<b>6. CONCLUSION.....</b>	<b>19</b>
<b>ANNEXE 1 : EBAUCHE D'UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION À COURT TERME...20</b>	
<b>ANNEXE 2 : TERMES DE RÉFÉRENCE.....23</b>	

### Acronymes et abréviations

APE	Articulation Pauvreté Environnement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
IPE	Initiative Pauvreté Environnement
MAED	Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MDEDD	Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Environnement et du Développement Durable
PANE	Plan d'Action National pour l'Environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
S&E	suivi et évaluation
SGP/PMP	<i>Small Grants Programme</i> /Programme des microprojets

## 1. Présentation

Le présent rapport a été préparé suite à une mission conduite du samedi 3 au jeudi 8 décembre 2011 à Nouakchott, Mauritanie, dans le cadre d'une évaluation rapide du projet Articulation Pauvreté-Environnement (APE) mis en œuvre par le Gouvernement de la République Islamiste de Mauritanie appuyé techniquement et financièrement par l'Initiative Pauvreté-Environnement (IPE) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Cette évaluation a été programmée, à la demande du Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Environnement et du Développement Durable (DEDD), du PNUD et du PNUE, pour coïncider avec la fin de la deuxième phase du projet en décembre 2011. L'objectif de cette revue était de documenter et tirer les principales leçons des deux premières phases du projet, et de fournir des éléments en vue de la consolidation des efforts d'intégration pauvreté-environnement en Mauritanie. Les termes de référence de cette évaluation sont fournis en annexe 2.

Ce document a pour objet de partager les principales observations et conclusions de la mission. Il convient toutefois de noter que ce travail ne constitue pas une complète évaluation du projet, car :

- le temps alloué à ce travail n'aurait pas permis une évaluation de l'ensemble d'un projet aussi important et complexe, et sur la base de tous les critères pertinents ;
- l'évaluateur ne s'est pas rendu sur le terrain, et n'a donc pu véritablement considérer la pertinence, l'impact et l'efficacité des activités de planification au niveau local ainsi que des projets-pilotes, sauf au travers des rapports internes, et des observations formulées et informations partagées par les personnes interviewées à Nouakchott ;
- l'évaluation n'a pas porté sur les aspects administratifs et financiers, car ceux-ci ne figuraient pas dans les termes de référence et auraient demandé bien plus de temps et de ressources. Le critère d'efficience n'a donc été appliqué que très partiellement.

Du fait de ces contraintes et carences, nombre des observations formulées dans ce rapport sont plus des interrogations que des conclusions, qui devraient toutefois permettre de provoquer des débats internes et guider certaines des importantes décisions qui doivent maintenant être prises concernant l'avenir de ce projet.

Il convient aussi de noter que la première phase (2007-2008) de ce projet APE avait fait l'objet d'une évaluation, conduite par l'IIED dans le cadre de la revue du partenariat entre la Norvège et l'IPE au début de 2009<sup>1</sup>. Les observations faites en cette occasion ont été prises en compte dans la présente évaluation.

## 2. Description sommaire du projet APE

Le projet APE a effectivement débuté en avril 2007, après une période de démarrage un peu longue et difficile, avec comme objectif d'appuyer et de faciliter l'intégration des liens pauvreté-environnement dans les processus de planification des politiques publiques en Mauritanie, tant au plan national que local, et tout particulièrement dans

---

<sup>1</sup> Voir: [erc.undp.org/evaluationadmin/downloadaddocument.html?docid=4304](http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloadaddocument.html?docid=4304)

la formulation et la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) mais aussi les mécanismes de budgétisation tels que les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Durant ses deux premières phases (2007 – 2008 et 2009 – 2011), le projet s'est efforcé de produire une évidence des liens entre pauvreté et environnement, tant en examinant l'impact de la dégradation de l'environnement sur la pauvreté qu'en explorant la contribution potentielle d'une meilleure gestion et d'une utilisation durable des ressources naturelles à la lutte contre la pauvreté. Fort de cette évidence, le projet a œuvré pour une prise en compte de ces réalités dans la formulation de politiques, et notamment dans le troisième CSLP (CSLP III) couvrant la période 2011 – 2015, et dans un projet de nouvelle Loi-cadre de l'Environnement. Il a aussi produit – ou travaille présentement sur – un certain nombre d'instruments et outils méthodologiques pour une meilleure prise en compte des questions de pauvreté et d'environnement dans les politiques nationales.

Au niveau décentralisé, le projet APE a facilité trois processus de planification (Agendas 21) dans les départements d'Aleg (Brakna), de Kankossa (Assaba) et de Kiffa (Assaba), et il a mis en œuvre des microprojets de démonstration des liens entre pauvreté et environnement dans les Communes de Maâl (département d'Aleg) et d'Aghaourat (département de Kiffa).

Le projet a donc produit un certain nombre d'études, dont les thèmes et objets montrent la progression et illustrent bien l'approche utilisée par le projet :

#### Un premier état des lieux

- Cartographie de la vulnérabilité sociale et environnementale (2007)
- Etude d'identification des sites d'intervention du projet articulation pauvreté-environnement (décembre 2006)
- Analyse de l'intégration de la dimension pauvreté dans les accords multilatéraux sur l'environnement (2008)
- Analyse de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques en Mauritanie (juin 2007)
- Indicateurs environnementaux de suivi des politiques et des ressources environnementales (novembre 2007)
- Rapport National sur l'Etat de l'Environnement en Mauritanie en 2008 (préparé en 2009, publié 2010)

#### Une préparation des microprojets

- Description de la situation environnementale et de la pauvreté dans les quatre communes initialement ciblées pour les microprojets (Aghouarat, département de Kiffa ; Maâl, département d'Aleg ; Baediam, département de Sélibaby ; et Foum-Gleita, département de M'Bout)

#### Un argumentaire de l'intégration

- Evaluation des coûts de la dégradation ou de la mauvaise utilisation des ressources naturelles en Mauritanie (octobre 2008)
- Evaluation économique des coûts et bénéfices de la gestion des ressources hydriques, pastorales et halieutiques (2010)

#### Des évaluations stratégiques

- Trois évaluations intégrées de l'environnement, portant sur le Parc National du Diawling (Publication XII), sur la Mare de Kankossa (Publication XIII), et sur la Mare de Boubleyine-Oued Amridjil (Publication XIV) – réalisées en 2009 – 2010, et publiées en 2010

- Evaluation environnementale stratégique du secteur de la santé (2010)
- Evaluation environnementale stratégique du secteur du développement rural (2010)
- Evaluation environnementale stratégique du secteur de l'eau (2010)

#### Des outils de prise de décision et des instruments méthodologique

- une base de données liée au profil socio-économique des quatre communautés initialement ciblées pour les microprojets
- des indices de vulnérabilité applicables au niveau local
- des indicateurs environnementaux de suivi des politiques et des ressources environnementales
- des indicateurs applicables à la définition de cibles et au suivi du CSLP et d'autres instruments de politique

Le projet a aussi permis l'élaboration d'une base de données pauvreté et environnement, qui a été récemment remise au MDEDD. Cette évaluation n'a pu obtenir d'information sur son usage ou sa pertinence.

Sur la base de ces acquis, le projet APE a plus récemment porté ses efforts sur les outils décisionnels et de budgétisation, avec notamment :

- une revue des dépenses publiques dans le secteur de l'environnement
- un appui à l'élaboration et à la validation des indicateurs environnementaux de suivi du CSLP III
- la formulation d'un système de taxes et de redevances environnementales
- la préparation d'un guide de formation et de directives d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques
- la préparation d'une stratégie d'intégration de l'environnement et du développement durable dans les curricula de l'éducation nationale (avec financement *MDG Achievement Fund* – voir ci-dessous)

En appui à tous ces travaux, le projet a provoqué et organisé un certain nombre de rencontres, y compris un atelier de sensibilisation, d'information et de restitution en 2010, les réunions périodiques du Comité de Pilotage responsable du projet, et diverses réunions techniques. Il a aussi participé aux divers ateliers et réunions de travail dans le cadre de la préparation du CSLP III, et à diverses réunions de coordination organisées par différents ministères.

Le projet est mis en œuvre par une cellule de coordination, composée d'un Coordinateur, d'une Assistante chargée de l'administration et d'un chauffeur. La direction du projet est assurée par le Directeur de la Programmation, de la Coordination et de l'Information Environnementale au MDEDD. Le projet est financé par l'IPE et reçoit un appui financier, technique et logistique du PNUD (Représentation en Mauritanie) et du PNUJ (au travers de l'équipe Afrique de l'IPE basée à Nairobi).

En 2008, en grande partie du fait de l'influence du projet APE et des recommandations de l'IPE, le PNUD a mis en œuvre le programme conjoint environnement de la Mauritanie regroupant une composante *MDG Achievement Fund* sur la gestion locale de l'environnement et une sur l'intégration dans les processus de planification locale, avec l'appui de la coopération espagnole. Cette complémentarité de l'APE et du *MDG Fund* environnement a permis de réaliser des études additionnelles et de produire des outils qui sont venus renforcer les travaux de l'APE.

### 3. Evaluation

#### 3.1. Pertinence

*Un projet qui vise à intégrer l'environnement dans les politiques de développement et dans les stratégies de lutte contre la pauvreté en Mauritanie est extrêmement pertinent.* La pauvreté est un enjeu primordial du développement dans le pays, et le lien entre ressources naturelles et pauvreté est très fort. Cette relation est importante dans tous les secteurs, et tout particulièrement dans l'agriculture (désertification, appauvrissement des sols, impacts de l'irrigation, besoin de fourrages), les pêches (utilisation non durable des ressources), l'énergie (déboisement et déforestation, faible utilisation de ressources énergétiques renouvelables comme le soleil) et de l'eau (accès et questions liées à la gestion des ressources, assainissement, questions de santé publique). Les questions posées et les enjeux confrontés par le projet APE sont au cœur de la problématique du développement dans le pays. Malgré un environnement peu clément (75 % du territoire est désertique), le capital naturel (sols, ressources halieutiques, ressources minières) contribue plus de la moitié du produit intérieur brut. Une redistribution de la richesse issue du capital naturel renforce la pertinence du projet.

*Un certain nombre de facteurs nouveaux et de tendances émergentes renforcent encore plus la pertinence d'un tel projet.* La Mauritanie voit en effet croître de nouveaux secteurs (mines, exploitation pétrolière et gazière) qui apportent de nouvelles questions et de nouveaux enjeux, de nouvelles relations de pouvoir, mais aussi de nouvelles opportunités. Dans le même temps, la crise financière globale a créé de nouveaux défis, y compris au niveau des recettes publiques et donc de la capacité de l'Etat à mettre en œuvre ses politiques et programmes. De plus, la sécheresse de ces derniers mois et les questions de sécurité (avec notamment leur impact sur le tourisme) accroissent considérablement la pauvreté dans certaines zones rurales, avec une menace de crise alimentaire de grande envergure.

*Dans ce contexte, le projet APE, qui vise à améliorer la gouvernance environnementale et à mettre l'environnement au cœur des politiques et des actions de lutte contre la pauvreté, est extrêmement pertinent.* De fait, ce projet est sans nul doute l'une des initiatives stratégiques les plus importantes qui soient présentement menées dans le pays, et les données et outils qu'il produit devraient être à la base de la formulation de politiques et de programmes dans des domaines essentiels du développement national et local. Malheureusement, pour des raisons qui sont examinées plus bas dans ce rapport, cette pertinence et cette importance stratégiques semblent insuffisamment démontrées, affirmées et reconnues, et le potentiel du projet n'est pas pleinement réalisé.

*En ce qui concerne les objectifs et actions spécifiques du projet, les approches retenues semblent généralement pertinentes (en particulier celle de mener des études de qualité afin de bâtir un argument solide en faveur de l'intégration pauvreté – environnement, avec une progression logique et rigoureuse dans la production des connaissances et des outils), mais avec toutefois des interrogations importantes.* Les deux principaux soucis qui ressortent de la présente évaluation sont les suivants :

- la formulation d'une nouvelle Loi-Cadre : c'est une composante importante du projet, conçue et mise en œuvre à la demande du MDEDD, afin de remplacer un texte de 2000 devenu obsolète. Cette révision a notamment pour objet de prendre en compte les liens entre pauvreté et environnement, ainsi que de nouvelles problématiques telle la dimension changement climatique, et le Ministère est confiant que cette nouvelle Loi-Cadre pourra être adoptée

durant le premier trimestre de 2012. Les avis sont toutefois partagés sur la pertinence de cette action, et sur la probabilité de l'examen, et de l'adoption éventuelle, de ce nouveau texte par le Parlement. Il est en effet noté que le processus de préparation d'un nouveau Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE), qui est bien engagé et qui prévoit une validation en février 2012, va lui-même demander un ancrage juridique et réglementaire entériné par le Parlement. Certains acteurs et observateurs doutent donc de la rationalité et de la faisabilité de deux processus qui demanderaient des procédures similaires et risqueraient de désorienter les décideurs politiques;

- sans minimiser l'importance de cette Loi-Cadre et la qualité du projet de texte, force est de noter que c'est un instrument juridique dont l'objet est précisément la gestion de l'environnement. La lutte contre la pauvreté, ainsi que certaines approches telle la participation du secteur privé et de la société civile, sont bien énoncées comme principes et objectifs dans le projet de texte, mais sans que ce texte ne fournisse d'instruments ni de mesures spécifiques en ce sens. Il n'est donc pas certain que la révision de la Loi-Cadre, telle qu'envisagée présentement, soit en elle-même un outil primordial de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté ;
- la mission d'appui à l'élaboration et à la validation des indicateurs environnementaux de suivi du CSLP III : ce travail vient d'être lancé par le projet APE, alors que le MDEDD, en collaboration avec le programme Gestion des Ressources Naturelles appuyé par la GIZ, s'apprête à engager un travail important (prévu sur 18 mois, avec un financement de EUR 1.5 m) pour l'établissement et la réalisation d'un système de suivi & évaluation (S&E) sectoriel en Mauritanie. Les documents relatifs à ce projet notent bien que le CSLP est le cadre référentiel pour toute intervention de la coopération bilatérale et multilatérale en Mauritanie, et ce projet propose, avec des moyens bien plus importants que ceux que le projet APE a alloués à cette activité (20 jours), des activités qui pourraient rendre la mission d'appui de l'APE obsolète. Cette question démontre la nécessité pour tous les acteurs, et notamment les partenaires du développement, d'agir conformément à leurs engagements (particulièrement la Déclaration de Paris) et d'améliorer la communication et la coordination.

*La pertinence de certaines des activités menées au niveau décentralisé peut elle aussi être mise en question.* Il est indiscutable que l'intégration pauvreté – environnement au niveau régional, départemental et communal est extrêmement importante, et des activités visant à une telle intégration s'inscrivent bien dans un projet comme celui-ci. Quelques questions méritent toutefois d'être posées concernant les actions du projet APE :

- considérant les nombreux outils et processus de planification existants en Mauritanie (notamment les Programmes Régionaux de Lutte contre la Pauvreté, les divers plans communaux et les Conseils Régionaux Environnement et Développement), n'y a-t-il pas un risque que les Agendas 21 fassent double emploi et apportent peu de valeur ajoutée aux instruments existants ?
- dans ce contexte, et compte-tenu du fait que l'une des principales faiblesses des planifications existantes n'est pas la qualité des plans, mais précisément leur mise en œuvre, est-ce qu'une approche visant au renforcement et à l'opérationnalisation de l'intégration pauvreté – environnement dans les plans

existants n'aurait pas été plus pertinente – et plus efficace – que l'introduction d'une nouvelle échelle de planification ?

- l'inclusion des microprojets pilotes dans la programmation du projet a-t-elle été judicieuse ? Dans son évaluation de 2009, l'IIED notait la nécessité de clarifier le rôle des microprojets et d'optimiser leur contribution aux objectifs d'ensemble de l'APE, en soulignant que « beaucoup dépendra ... de la façon dont ces projets seront mis en œuvre, ... [et qu'] il est essentiel que ces projets soient conçus et mis en œuvre comme des projets pilotes, des projets d'apprentissage, avec une identification et une analyse participatives des impacts et des leçons apprises ». Il est douteux que des projets mis en œuvre sur des périodes extrêmement courtes, avec des financements relativement importants à l'échelle locale, sans véritable système d'apprentissage et sans mécanisme d'appui à moyen et long terme, aient contribué de façon significative à la réalisation des impacts du projet.

### 3.2. Impact

*Il est bien entendu trop tôt pour pouvoir attendre et observer des impacts du projet sur la pauvreté ou sur l'environnement (voir les résultats attendus, tels que formulés dans les documents de projet), mais le projet a déjà eu un impact significatif sur les politiques nationales, qui devraient elles-mêmes, à terme, être bénéfiques au développement durable, à la lutte contre la pauvreté et à la bonne gestion des ressources naturelles. L'impact principal du projet réside dans sa contribution directe et importante à la formulation du CSLP III, couvrant la période 2011 – 2015. Grâce à sa participation active dans certains Groupes Techniques et dans un des Comités Techniques chargés de l'élaboration de ce CSLP, le projet APE a pu contribuer à une bonne prise en compte de la dimension environnement, et tout particulièrement dans deux des cinq axes retenus (axe 2 : ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres, et axe 4 : amélioration de la gouvernance et renforcement des capacités). Le projet a aussi contribué à la formulation de décisions et de directives politiques (par exemple le Décret relatif au Ministère chargé de l'Environnement promulgué en octobre 2008), et on retrouve l'empreinte du projet dans un document tel que la Déclaration de Politique d'Environnement et de Développement Durable du Ministère Délégué auprès du Premier Ministre Chargé de l'Environnement et du Développement Durable (mars 2011).*

*L'impact du projet est de même visible au niveau des programmations de coopération internationale, et notamment du Plan-cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF) pour 2012 – 2016 où un axe a été spécifiquement dédié à la gouvernance environnementale et aux questions de changement climatique. Le travail du projet APE contribuera ainsi très directement à l'axe 3 de ce Plan-cadre, qui vise à l'amélioration de la gouvernance environnementale et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. L'impact du projet APE sur les politiques et programmations des autres partenaires du développement semble cependant négligeable, sauf bien entendu au travers du CSLP III qui reste, au moins officiellement, le cadre de référence pour tous les bailleurs.*

*Le projet APE n'a toutefois pas encore pu avoir d'impact sur les deux éléments clés de l'intégration environnement – lutte contre la pauvreté, à savoir les investissements et la gouvernance. Dans le domaine des investissements, ce n'est qu'armé de la revue des dépenses publiques (en cours) et qu'avec l'opérationnalisation du CSLP dans certains secteurs que le projet pourra espérer influencer les budgets. En ce qui concerne la gouvernance, il y a là des enjeux et obstacles importants, qui dépassent*

largement les domaines d'intervention du projet, notamment à cause de la faiblesse des mécanismes de coordination interministérielle. Du fait de sa propre pratique et de son relatif isolement (voir section 4.2 ci-dessous), le projet n'a pu contribuer à un changement de la culture et des pratiques décisionnelles dans les secteurs concernés.

*Bien que la pertinence des microprojets pilotes, au vu de leur contribution aux objectifs globaux du projet, puisse être mise en question, il n'en reste pas moins vrai, au vu de leurs rapports techniques et financiers, que ces microprojets ont eu des impacts non négligeables sur le terrain.* Les rapports finaux des deux projets réalisés mentionnent en effet des résultats importants avec par exemple la mise en place d'une réserve pastorale, un accroissement de la production maraichère et un renforcement des capacités des partenaires locaux (voir rapports).

### 3.3. Efficacité

*Les rapports techniques et financiers du projet APE témoignent d'une bonne exécution des activités.* Le taux d'exécution des activités du projet telles que planifiées a atteint près de 91 % en 2009, dénotant un niveau de décaissement et de mise en œuvre appréciable. Bien que certaines actions ont pu être retardées, pour des raisons souvent indépendantes de la volonté et des compétences de la coordination du projet, un examen des programmations annuelles et des rapports trimestriels et annuels révèle que les activités prévues sont effectivement mises en œuvre.

*Le projet APE a produit des documents et des outils de qualité, basés sur une solide approche méthodologique et sur une mise en œuvre rigoureuse des études et autres consultations.* Durant ces cinq années, le projet a accumulé des connaissances extrêmement importantes, qui fournissent un argumentaire solide en faveur de l'intégration de la dimension environnement dans la lutte contre la pauvreté. Le projet a bien répondu aux besoins du nouveau Ministère de l'Environnement, en focalisant ses efforts de la première phase sur la production d'informations comme base de la prise de décisions politiques. En 2010, le projet a mis en forme et publié les 15 études jugées les plus pertinentes, et ce sont des documents de qualité, avec une présentation homogène qui porte bien le label du projet. Il ne fait aucun doute que le projet a efficacement réussi à bâtir cette base de connaissances et cette évidence qui justifient l'intégration.

*L'utilité des études conduites et publiées par le projet APE est toutefois réduite par le fait que ce sont pour la plupart des documents longs et 'lourds', dont les résultats ont certes été utilisés dans la préparation des outils d'intégration, mais dont les principales données et conclusions ne sont pas toujours facilement accessibles.* Cette observation s'applique en particulier aux Agendas 21 et aux profils communaux, documents de plus d'une centaine de pages chacun, qui sont certes d'une grande richesse, mais qui ne présentent pas de synthèse des principales conclusions et recommandations. Il y a donc tout un travail d'interprétation et de mise en forme des résultats qui reste à faire si l'on veut que le projet APE puisse, à terme, avoir un impact sur les actions, les investissements et les mécanismes institutionnels.

*La collaboration avec le MDG Achievement Fund, et les ressources supplémentaires ainsi apportées, ont fortement contribué à la mise en œuvre du projet.* C'est notamment en grande partie grâce au MDG Achievement Fund que le projet APE a pu mener des études et faciliter un travail de planification au niveau local, et des financements du projet ont aussi permis la publication, en une centaine d'exemplaires, de 15 études réalisées par le projet.

### 3.4. Efficiences

Comme indiqué plus haut, cette évaluation n'a pu véritablement considérer le critère d'efficacité. *A ce niveau, le seul souci qui peut être souligné ici réside dans la faiblesse des collaborations, voire dans le risque de double effort.* Ceci a été noté plus haut en ce qui concerne la préparation de la Loi-Cadre et la consultation sur le suivi-évaluation, mais il se peut qu'il y ait d'autres cas dans lesquels une meilleure coordination aurait permis de créer des synergies et d'augmenter les impacts en réduisant les coûts. Un exemple cité par certains acteurs est celui de l'évaluation intégrée de l'environnement portant sur le Parc National du Diawling, qui a été réalisée en 2010, mais avec semble-t-il peu de synergie avec l'évaluation économique conduite peu de temps auparavant sous l'égide de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) dans la même zone. Plus généralement, la faiblesse des collaborations institutionnelles, notamment avec la société civile, a sans doute fait perdre au projet certaines opportunités de partage d'expertise et de ressources.

*La mise en œuvre du projet a aussi souffert de difficultés causées par certaines procédures administratives au niveau du PNUD.* En conséquence, des retards ont été rencontrés, notamment dans les procédures de recrutement des contrats de services ou d'achats, notamment du fait de règles changeantes et de la complexité du système hybride NEX –DEX. C'est ainsi que la revue des dépenses publiques, importante activité du programme de travail 2011 et condition de l'engagement du projet dans les processus budgétaires, n'a pas encore débuté du fait de retards dans l'engagement des consultants. Il convient toutefois de noter que les retards de recrutement sont aussi dus, en grande partie, aux difficultés d'identifier des consultants et à la mauvaise adaptation de certaines offres.

### 3.5. Durabilité

*Certains des impacts du projet sont durables – avec en particulier la bonne intégration de l'environnement dans le CSLP III – mais les processus initiés par le projet ne sont pas encore ancrés dans les pratiques des institutions.* Cette question de la durabilité est effectivement au cœur de la présente évaluation, car force est de constater que les conditions ne sont pas réunies pour permettre un suivi des processus initiés par le projet. Bien que les ministères concernés aient commencé à intégrer la dimension environnement – pauvreté dans leurs politiques, les capacités internes pour concrétiser cette vision sont réduites, les systèmes de S&E n'existent pas encore, et les réformes budgétaires ne sont pas encore à l'ordre du jour. Il est donc important et urgent de consolider les acquis du projet et d'orienter les actions futures sur les politiques sectorielles mais aussi les questions de réformes budgétaires sensibles aux questions d'environnement et de développement durable.

*L'un des principaux obstacles à l'appropriation et à la durabilité du projet est l'absence de lien organique entre le projet APE et la cellule responsable du CSLP au Ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED) d'une part, et le Ministère des Finances d'autre part.* C'est en effet au niveau de ces deux institutions que se prennent les principales décisions programmatiques et budgétaires pouvant amener à une bonne intégration de l'environnement dans la lutte contre la pauvreté, et une plus grande proximité contribuerait sans nul doute à une intégration plus rapide, et donc à la durabilité des processus engagés par le projet.

#### 4. Analyse

##### 4.1. En résumé, une analyse SWOT

Le tableau ci-dessous résume les forces, faiblesses, opportunités et risques/dangers qui caractérisent le projet APE.

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pertinence des enjeux et des approches</li> <li>○ Une planification rigoureuse et adaptée aux besoins</li> <li>○ Un bon enchaînement des activités, partant d'un état des lieux et d'un argumentaire pour amener à des évaluations, puis à la formulation d'outils décisionnels</li> <li>○ Une base de connaissances et un argument en faveur de l'intégration</li> <li>○ Une mise en œuvre efficace et effective, avec des produits de qualité</li> <li>○ Impact sur le CSLP III, avec intégration effective de la dimension environnement</li> <li>○ Impact sur l'UNDAF</li> <li>○ Synergies avec et impact sur le <i>MDG Fund</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Faible communication des connaissances et des résultats</li> <li>○ Méthodes peu participatives</li> <li>○ Insuffisante coordination entre les principaux acteurs</li> <li>○ Insuffisante appropriation du projet et de ses objectifs par les ministères concernés</li> <li>○ Isolement du projet et faiblesse des collaborations</li> <li>○ Plaidoyer trop faible, tant de la part du MDEDD que du PNUD</li> </ul>
Opportunités	Risques et dangers
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pertinence renforcée, du fait des multiples enjeux du développement et de l'environnement</li> <li>○ Moment charnière pour le projet, avec opportunité de consolider et valoriser les acquis pour influencer les investissements et les réformes institutionnelles</li> <li>○ UNDAF et possibilités de synergies renforcées (par ex. ART-GOLD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Insuffisante compréhension des enjeux environnement – pauvreté, problématique encore mal comprise et mal intégrée dans les processus décisionnels</li> <li>○ Adéquation entre ancrage institutionnel et objectifs d'une éventuelle troisième phase – évolution de l'ancrage sans compromettre les partenariats existant et les rôles potentiels des acteurs</li> </ul>

##### 4.2. Les principaux enjeux

*Le projet se trouve aujourd'hui à un moment charnière, et les décisions qui seront prises dans les prochaines semaines seront déterminantes pour l'avenir du projet.* Le principal enjeu auquel le projet doit aujourd'hui faire face est celui d'assurer une véritable appropriation des processus qu'il a initiés et des recommandations qu'il a formulées. Mais cette appropriation ne se fera pas sans des changements radicaux dans les approches et pratiques du projet, et notamment sans une meilleure communication et une meilleure collaboration entre les principaux acteurs. Elle demandera aussi un effort continu de plaidoyer en faveur de l'intégration pauvreté – environnement, sur la base des connaissances et informations produites par le projet depuis 2007.

*Le projet APE-Mauritanie donne aujourd'hui l'image d'un projet isolé.* Ceci est un enjeu fondamental, en partie parce que la coordination et les partenariats devraient être au cœur d'un tel projet, dont l'objet est précisément de créer des synergies et de favoriser l'intégration. Le projet participe bien évidemment à un certain nombre de processus importants, mais nombre d'acteurs du développement et de l'environnement dans le pays disent peu savoir du projet APE, et ils notent que le

projet est parfois absent d'importants processus de planification, de programmation et de décision. Manifestement, la coordination du projet a fait un choix, celui de ne pas se disperser – ce qui est certainement louable, car il est toujours facile d'aller d'atelier en séminaire et de réunion en colloque sans vraiment rien réaliser de concret – et de concentrer ses efforts sur la production de produits de qualité, mais ce choix se fait au prix d'une bonne communication et d'une bonne intégration, qui devraient maintenant être les priorités stratégiques du projet.

*Cet isolement se manifeste aussi au sein de la communauté des bailleurs, où le projet APE semble mal connu et peu impliqué dans un certain nombre de processus importants et pertinents. Ceci peut bien entendu être attribué aux fréquents changements de personnels, mais est aussi le reflet d'une coordination insuffisante. Ceci est inquiétant, tout particulièrement parce que le projet arrive à un stade où les partenariats et l'engagement des bailleurs deviennent particulièrement importants, afin d'opérationnaliser le CSLP III et les autres instruments dans les secteurs prioritaires. Au delà d'une participation aux réunions de bailleurs, ceci demandera manifestement des efforts plus informels de communication, de partage d'information et d'encouragements aux partenariats.*

*L'isolement du projet est aussi, et plus que symboliquement, un isolement physique. Comme l'avait noté l'évaluation de l'IIED de 2009, « le projet APE jouit d'une certaine autonomie et est logé hors du Ministère. Ceci présente un certain nombre d'avantages (efficacité, opérations indépendantes, possibilité de tenir son propre discours), mais présente dans le même temps un certain nombre d'enjeux, particulièrement en ce qui concerne l'intégration du projet et de ses résultats (surtout du fait que la coordination au sein du Ministère semble faible) ». Il semblerait que ces enjeux soient maintenant devenus des inconvénients, voire peut-être même des obstacles à la bonne mise en œuvre du projet. Bien entendu, une installation du projet au sein d'un ministère dépendra toujours de la disponibilité de locaux, mais c'est une question qui mériterait d'être réexaminée, dans le contexte plus large de l'ancrage, qui est discuté ci-dessous.*

*L'isolement du projet est renforcé par le fait que les méthodes et approches utilisées dans les études sont assez peu participatives. C'est un enjeu qui avait déjà été souligné dans l'évaluation de l'IIED de 2009, qui avait noté le besoin de « rendre la recherche et l'analyse plus participatives ». Cette évaluation avait en particulier indiqué que les activités futures (et donc mises en œuvre depuis), et « notamment les quatre évaluations environnementales stratégiques (santé, eau et assainissement, pêche et élevage) et les trois études proposées sur les coûts de la dégradation environnementale (eau, pêche, élevage), devraient offrir les opportunités de nouveaux partenariats et [de] plus d'utilisation de méthodes participatives qui serviraient à élargir l'impact du projet et à renforcer les capacités et l'appropriation ». Il semble malheureusement que ce conseil n'ait pas été suivi, et que les études aient été menées avec insuffisamment de coordination et de synergies avec les acteurs pertinents.*

*Le projet souffre aussi du manque de lien avec les acteurs non-gouvernementaux du secteur privé et de la société civile. Il est indiscutable que la société civile mauritanienne est faible, et que le secteur privé n'est pas encore vraiment sensibilisé aux questions d'environnement (et à leurs relations avec la lutte contre la pauvreté), mais des progrès importants ont été réalisés ces derniers temps, et les acteurs les plus directement impliqués soulignent le potentiel d'une meilleure participation de ces secteurs dans les actions de gestion de l'environnement et de lutte contre la pauvreté. Il est particulièrement souligné, tant par des responsables de la société civile que par des responsables de programmes qui l'appuient, que les organisations*

de la société civile qui commencent à se structurer ont besoin d'actions concrètes qui leur permettent non seulement d'obtenir des résultats, mais aussi de renforcer leurs capacités organisationnelles. Dans ce contexte, l'approche du projet, qui semble consister à ne pas rechercher de partenariats directs hors des institutions publiques, est contestable, et il y aurait beaucoup à gagner d'une implication stratégique d'organisations de la société civile dans certaines actions du projet APE.

*Le projet APE a aussi souffert de la faiblesse de ses actions de communication et de plaidoyer, en particulier durant ces derniers mois.* Les acteurs des secteurs de l'environnement et du développement en Mauritanie savent que le projet a mené d'importantes études, ils ne doutent pas de leur qualité, mais ils ne comprennent pas pourquoi ces études ne sont pas diffusées. Hormis un atelier de validation et quelques autres actions ponctuelles, le projet n'a pas mené d'actions de communication, et ceci contribue, d'une part à l'isolement mentionné plus haut, et d'autre part au manque d'appropriation qui est le principal défi du projet. Sur cette question, la coordination du projet indique que ce n'est pas son rôle de faire la communication, les relations publiques et le plaidoyer, et suggère que ces responsabilités incombent principalement au Ministère de tutelle et au PNUD. Il n'y a toutefois rien dans les documents du projet, ni dans les termes de référence de son personnel, qui impose cette contrainte et qui empêche la coordination du projet de nouer des liens formels et informels et de mener certaines actions de communication, sans bien entendu remettre en cause la responsabilité du Ministère et du PNUD dans la diffusion formelle et officielle des résultats et recommandations émanant du projet.

*Le projet APE souffre peut-être aussi d'une image un peu trop personnalisée.* Il est évident que le projet a fortement bénéficié de l'engagement et du dévouement de son Coordinateur, et de la rigueur avec laquelle celui-ci a jusqu'à présent géré le projet et ses activités. Mais ceci s'est malheureusement fait au prix d'une trop grande personnalisation du projet et de son identification autour de la personnalité de son Coordinateur, ce qui contribue quelque peu à marginaliser le projet, alors que ce dont il a précisément besoin est d'une bonne intégration et d'une bonne appropriation.

#### 4.3. Approche et stratégie

*Les observations faites ci-dessus suggèrent que le projet repose sur une théorie du changement qui mériterait d'être débattue, et éventuellement revue et modifiée.* Les hypothèses de départ – implicites ou explicites – et les enjeux qui en découlent sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Hypothèses et fondements logiques du projet	Enjeux et mise en cause des hypothèses
Le projet APE vise principalement à l'intégration de l'environnement dans le CSLP ...	... mais nombre des acteurs s'accordent sur le fait que le CSLP n'est pas véritablement utilisé comme la référence et le cadre du développement, que c'est un document très large et ambitieux qui n'est pas parvenu à définir des priorités, que la plupart des bailleurs ne basent pas leur programmation et leurs investissements sur ce CSLP, et qu'il n'y a pas encore de lien direct entre le CSLP et le processus budgétaire. Ceci ne veut pas dire que le CSLP n'est pas pertinent, mais que d'autres ancrages et points d'entrée sont manifestement nécessaires.

Hypothèses et fondements logiques du projet	Enjeux et mise en cause des hypothèses
Le projet accorde une importance au suivi de la mise en œuvre du CSLP, notamment en finançant une étude sur les indicateurs, qui est sur le point d'être engagée ...	... mais le suivi peut-il vraiment être considéré comme une priorité, compte-tenu des lacunes de mise en œuvre? L'urgence n'est pas d'améliorer le suivi, elle est d'améliorer l'action, d'identifier et de mettre en œuvre des solutions, d'accroître et d'améliorer les investissements, et de réformer les institutions.
Le projet est ancré au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, qui a donc un rôle primordial de 'champion' et de porteur politique du projet ...	... mais le Ministère semble jouer incomplètement ce rôle, son influence politique n'est pas aussi importante que souhaité, et il souffre de la fréquence des changements au niveau ministériel.
Le projet dépend aussi grandement d'une forte implication du PNUD, comme agent de plaidoyer en appui au projet et à ses produits, et comme facilitateur de la coordination ...	... mais le PNUD ne semble pas vouloir ou pouvoir s'impliquer fortement dans ce rôle de plaidoyer, il a lui-même des faiblesses de coordination en interne, il est perçu par certains comme n'ayant pas de pleine légitimité ou de capacité à jouer un rôle de coordination, et il ne peut en aucun cas se substituer aux ministères dans des actions de plaidoyer au niveau national.
Le projet repose sur une vision un peu linéaire de la réforme et de l'influence politique, basée sur des études rigoureuses, qui fournissent la base d'outils méthodologiques, qui amènent ensuite à la formulation de politiques publiques et de réglementations, et qui devraient enfin se traduire par des réformes budgétaires, des investissements, des actions concrètes, et des partenariats avec le secteur privé ou la société civile ...	... mais les processus politiques, en Mauritanie comme dans bien d'autres pays, sont de fait beaucoup plus complexes (une complexité accrue, dans un pays comme la Mauritanie, du fait des fréquents changements au sein des institutions), et les réformes politiques véritables et durables sont généralement le fruit de processus pluriels qui reposent certes sur des études et des recommandations techniques, mais aussi sur des partenariats et des alliances stratégiques, sur des expérimentations et des validations, et sur une demande provenant d'une multiplicité d'acteurs et de parties prenantes.
Le projet devrait viser deux objectifs à long terme : des réformes budgétaires qui permettent de traduire l'intégration pauvreté – environnement dans les dépenses publiques, et des réformes institutionnelles qui favorisent une meilleure coordination et des approches multisectorielles ....	... mais le projet ne joue pas un rôle de facilitation de la coordination, il n'a pas de lien organique avec le Ministère des Finances au sein duquel se prennent les décisions budgétaires, et le degré d'appropriation au niveau des ministères sectoriels est faible.

Cette analyse sommaire suggère que le projet APE devrait revoir sa base théorique et, à partir de nouveaux principes, définir une nouvelle approche, dont les principaux éléments sont proposés dans la section ci-dessous.

## 5. Pistes d'avenir et recommandations

### 5.1. Consolider et valoriser les acquis du projet.

Ceci représente la priorité absolue, et devrait faire l'objet d'un prolongement de la phase en cours du projet, de préférence sur une période de six mois à compter de janvier 2012, sans coûts supplémentaires, afin de permettre en premier lieu de compléter toutes les activités programmées pour 2011. Ces activités comprennent :

- la revue des dépenses publiques (consultance devant être engagée très prochainement);
- la mission d'appui à l'élaboration et à la validation des indicateurs environnementaux de suivi du CSLP III (consultance en cours, en coordonnant avec la GIZ et le MDEDD dans le travail qui s'engage sur la mise en place d'un système de suivi – évaluation) ;
- la préparation des directives et du guide de formation pour l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques (consultance en cours) ;
- la formulation de propositions pour la mise en place d'un système de taxes et redevances environnementales (consultance en cours).

Le processus d'adoption de la nouvelle Loi-Cadre de l'environnement devrait lui aussi être mené à terme avant la fin de cette période de prolongement de la phase 2 (avec l'espoir que les inquiétudes exprimées plus haut dans la section 3.1 ne soient pas fondées).

Cette période de six mois devrait aussi être utilisée pour la mise en œuvre d'une stratégie de communication simple, qui permettrait de capitaliser les acquis du projet et de renforcer l'appropriation du projet et de ses produits, non seulement par les ministères directement concernés, mais aussi par d'autres parties prenantes dont l'implication peut devenir un garant de succès pour le projet. L'ébauche d'une telle stratégie est proposée en annexe 1. Sa mise en œuvre ne devrait pas demander de moyens supplémentaires, et peut être assurée par la direction et la coordination du projet, avec l'appui du PNUD en Mauritanie et de l'équipe de l'IPE-Afrique.

Au terme de ce prolongement de six mois, il conviendra de bien clore cette phase du projet, en vérifiant que toutes les activités mentionnées ci-dessus ont bien été achevées, et en évaluant la mise en œuvre de la stratégie de communication à court terme (voir annexe 1). Compte-tenu de l'importance de l'investissement réalisé et des perceptions partagées ou questionnements formulés par un certain nombre d'acteurs, il semblerait aussi souhaitable de réaliser, vers la fin de cette période de six mois, un audit administratif et financier du projet, qui permettrait de confirmer l'allocation des fonds conformément aux accords et documents de projet, et d'évaluer l'efficacité de mise en œuvre, ce qui n'a pu être fait durant la présente évaluation. Un tel audit devrait notamment se pencher sur les projets pilotes, qui ont justifié des investissements non négligeables. Une analyse précise des coûts, bénéfices et impacts de ces projets permettrait en effet de tirer des leçons utiles pour l'examen et la mise en œuvre d'opérations similaires, notamment dans le cadre du Programme de Microfinancements (*Small Grants Programme – SGP*) du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

## 5.2. Modifier les approches et le style

L'important, à ce niveau, est de développer ou de renouer des liens et des synergies, de démontrer la volonté du projet de collaborer avec d'autres acteurs, et de renforcer la demande pour les informations et outils produits par le projet. Il s'agit ici essentiellement d'une question de comportement et de culture organisationnelle, et pas seulement au niveau de la coordination du projet. Il est donc aussi important que le MDEDD favorise au mieux les synergies entre différentes initiatives mises en œuvre sous son égide, que le PNUD joue un rôle beaucoup plus actif dans la coordination, et que les membres de l'équipe IPE-Afrique, lors de leurs missions en Mauritanie, fassent l'effort de rencontrer d'autres acteurs et de mieux s'impliquer dans les mécanismes de coordination entre partenaires du développement. Ceci demanderait, par exemple, que les missions de l'équipe de l'IPE-Afrique en Mauritanie prennent plus fréquemment contact avec d'autres organisations, et

établissent des liens professionnels plus forts avec les collègues des autres partenaires techniques et financiers.

Ces changements de 'comportement' devraient concerner, en premier lieu, l'équipe du PNUD en Mauritanie, puisque c'est elle qui appuie le projet et qui a un rôle primordial de coordination. Ces changements devraient donc débiter 'en interne', au sein de cette équipe. Il est évidemment facile pour un consultant externe de faire une telle recommandation, et bien plus difficile pour des Leaders Thématiques et autres responsables du PNUD, déjà très pris par la gestion de nombreux projets, de changer leurs modes de fonctionnement. Il n'en reste pas moins important de souligner ce besoin et de suggérer quelques pistes, comme celle d'une implication plus directe de la Leader Thématique Lutte contre la pauvreté dans le suivi du projet APE, de la recherche de partenariats spécifiques entre le projet APE, le SGP/FMP et le projet ART-GOLD sur la gouvernance locale, et de rencontres périodiques entre la coordination du projet et le PNUD.

Cette approche collaborative devra concerner aussi les relations entre le projet et la communauté des partenaires au développement. Au-delà de la participation du PNUD dans le Groupe Technique Environnement, les collaborations et les synergies n'auront de véritable impact que lorsque des relations professionnelles solides auront été établies entre la coordination du projet et les bailleurs impliqués dans les secteurs pertinents. Il pourrait par exemple être souhaitable, lors d'une prochaine mission de l'IPE-Afrique, que des rencontres bilatérales soient organisées entre le projet et les principaux partenaires pour présenter les acquis du projet, recueillir des avis sur les priorités et approches pour une éventuelle troisième phase, et explorer les perspectives de collaboration. Des contacts devraient être établis tout particulièrement avec les banques multilatérales de développement (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement et Banque Islamique de Développement), en vue d'examiner les perspectives d'investissements.

### 5.3. Envisager un nouvel ancrage institutionnel

Cette question de l'ancrage est importante, et doit être abordée prudemment et stratégiquement. Le choix du MDEDD comme ministère de tutelle du projet a été un choix judicieux, qui a permis d'appuyer la vision du ministère comme principal avocat et agent de l'intégration de l'environnement dans les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté. C'est en effet bien le rôle de ce ministère de produire les données et de fournir l'argument de cette intégration, et le projet APE l'a bien soutenu dans ce domaine. Il convient toutefois aujourd'hui de réexaminer cette question de l'ancrage institutionnel, compte-tenu du fait que le projet devra impérativement passer du stade des études et de la planification à celui de l'opérationnalisation et des investissements.

La question de l'ancrage ne peut être dissociée de celle du positionnement du projet. Pour un certain nombre de raisons, le projet APE est perçu avant tout comme un projet travaillant sur l'environnement, et il a du mal à se positionner comme une initiative œuvrant pour la réduction de la pauvreté. Ceci est dû au fait que l'environnement, en Mauritanie comme dans bien d'autres pays, n'est pas encore compris comme une dimension du développement. Mais ce positionnement est aussi le résultat des décisions, actions et programmations du projet, et de son ancrage institutionnel. Le projet APE est un projet du Ministère de l'Environnement, son point focal au PNUD est le Leader Thématique Environnement, la dimension pauvreté n'est pas évidente ou proéminente dans nombre de ses activités (Loi-Cadre de l'environnement, études sur les taxes et redevances environnementales, etc.), autant de facteurs qui placent le projet sous le label 'environnement'. Un nouvel ancrage du

projet n'est donc pas simplement une question administrative, c'est une question de positionnement et donc une question de stratégie, d'image et d'impact.

Dans la recherche du meilleur ancrage institutionnel pour une éventuelle troisième phase, un certain nombre de principes et d'objectifs devraient être pris en compte, et notamment : (a) préserver et consolider l'implication du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, (b) faire en sorte que le projet APE continue à occuper une place importante dans la programmation et la visibilité de ce ministère, et (c) établir des liens organiques et programmatiques avec les deux autres ministères les plus directement concernés, à savoir le Ministère des Finances et le MAED.

La question de l'ancrage doit aussi être abordée en gardant à l'esprit le fait qu'une éventuelle troisième phase du projet devra concentrer beaucoup de ses efforts sur l'intégration pauvreté-environnement au niveau des secteurs, et donc des ministères sectoriels, car c'est là que le processus de budgétisation pourra être progressivement dynamisé et reformé. Dans ce contexte, le rôle du MDEDD comme garant et facilitateur d'une telle intégration est extrêmement important. Il est certain que ce Ministère n'a pas encore les capacités et l'influence nécessaires pour jouer ce rôle, mais il reste important de conserver cette vision et cet objectif, et l'ancrage futur du projet devra bien prendre en compte cette réalité.

Cette question de l'ancrage revêt de plus une dimension différente si l'on accepte que la troisième phase du projet doive impérativement s'ouvrir sur le secteur privé et sur la société civile (et non seulement les organisations travaillant sur l'environnement, mais aussi, sinon plus, celles œuvrant dans le domaine du développement et de la lutte contre la pauvreté). D'autres acteurs institutionnels, par exemple la Chambre de Commerce ou la nouvelle Caisse des Dépôts et de Développement (CDD), pourraient devenir tout à la fois des cibles des actions de plaidoyer et des partenaires dans la conception et la mise en œuvre d'actions spécifiques.

L'essentiel, ce n'est donc pas tant la localisation du projet ou son 'appartenance' institutionnelle, mais c'est de faire en sorte, dans le montage institutionnel, dans les termes de référence de ses différentes composantes et dans la pratique de fonctionnement : (a) que ces trois ministères – Environnement et Développement Durable, Affaires Economiques et Développement, et Finances – s'approprient véritablement le projet, (b) que la coordination du projet puisse travailler directement avec ces trois entités, le plus efficacement possible, en fonction des tâches et des besoins, et (c) que le projet puisse s'ouvrir sur d'autres secteurs, ainsi que sur la société civile et le secteur privé.

#### 5.4. Quelques pistes pour une éventuelle troisième phase

Si les conditions sont favorables et si les ressources nécessaires sont disponibles, il semblerait effectivement souhaitable d'envisager une troisième phase du projet. Sur la base des observations, interrogations et recommandations formulées ci-dessus, plusieurs pistes peuvent être suggérées :

- le cadre logique du document de projet d'une éventuelle troisième phase devrait être basé sur une vision précise et réaliste de la situation escomptée à la fin de la phase, et la formulation des résultats devrait donc être aussi spécifique que possible (on peut en effet noter que la formulation du premier résultat du cadre de la phase en cours, « la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles est améliorée par une meilleure

intégration des liens entre pauvreté et environnement », est trop ambitieuse et impossible à évaluer) ;

- le premier objectif de cette phase devrait être de traduire le CSLP dans les programmations et le processus budgétaire, en fournissant un appui technique aux ministères concernés dans la formulation du cadre de dépenses à moyen-terme (CDMT), sur la base notamment des résultats de la revue des dépenses publiques et du travail en cours sur les taxes et redevances environnementales. Ce travail devrait porter sur un petit nombre de secteurs clés ;
- le deuxième objectif, visant lui aussi à l'opérationnalisation du CSLP, devrait être d'appuyer quelques secteurs clés dans un travail de programmation visant à identifier et mettre en œuvre les actions, les investissements et les mécanismes institutionnels requis pour une intégration effective de l'environnement et de la lutte contre la pauvreté. Les secteurs sélectionnés devraient être choisis en fonction de la place des ressources naturelles et de leur contribution potentielle à la lutte contre la pauvreté, mais aussi en fonction de l'intérêt du ministère sectoriel à participer à un tel processus. Les questions d'investissement devraient être au cœur de cet objectif, en facilitant un dialogue entre ces secteurs, les banques de développement et d'autres acteurs engagés dans la mise en œuvre du CSLP, et en favorisant l'implication du secteur privé lorsque possible et pertinent ;
- le renforcement des capacités devrait constituer le troisième objectif et une importante composante de cette phase, en adoptant une approche large du concept de 'capacité', qui intègre les compétences, mais aussi les visions, les missions, et les moyens financiers et techniques des organisations, ainsi que leurs systèmes internes et leurs réseaux. Pour ce faire, il pourrait être utile, vers la fin de la présente phase (mai – juin 2012), de faire une analyse des capacités des principaux acteurs impliqués dans l'intégration pauvreté – environnement, afin d'informer la formulation de la phase suivante ;
- il pourrait être judicieux, dans la conception de la troisième phase, de ne pas aborder le suivi et la sensibilisation (notamment des décideurs) comme des objectifs distincts, mais comme des composantes de la capacité institutionnelle, avec une stratégie de communication qui fasse partie intégrante d'une stratégie de renforcement de capacités. En effet, tous les acteurs ont des rôles à jouer, tant dans le suivi que dans la communication, et ces rôles doivent être conçus et perçus en relation avec leurs autres fonctions. De plus, tous ces acteurs doivent être les bénéficiaires d'actions de sensibilisation et de plaidoyer, et ces actions sont des outils de renforcement de capacités ;
- au niveau local (région, département et commune), le projet ART- GOLD appuyé par le PNUD devrait fournir le cadre pour la mise en œuvre et le suivi des actions de programmation et des projets pilotes initiés par le projet APE durant sa deuxième phase. Le rôle d'une troisième phase du projet APE au niveau local devrait en effet être principalement celui d'un appui au suivi, et celui de fournir des idées concrètes et un appui à leur mise en œuvre, si possible avec des projets structurants (par exemple des actions regroupant plusieurs communes). Dans un document de projet, ces activités pourraient sans doute être conçues comme des outils de renforcement de capacités ;

- un autre véhicule du renforcement des capacités (ou possiblement un quatrième objectif) pourrait être un engagement stratégique de la société civile, par exemple en concevant une initiative commune avec le SGP. Une telle initiative pourrait lancer un appel à (un petit nombre de) projets véritablement innovants, portant spécifiquement sur le lien entre l'environnement et la réduction de la pauvreté. Ces projets seraient proposés par des organisations de la société civile capables de démontrer un certain niveau de capacité, et les projets devraient, dans leurs termes de référence et dans leurs budgets, inclure un aspect de renforcement institutionnel. Une telle approche présenterait plusieurs avantages, y compris ceux de renforcer les capacités de la société civile, et de faciliter la recherche et l'expérimentation d'actions concrètes d'intégration ;
- la coordination devrait être elle aussi abordée comme une composante du renforcement de capacités, le fonctionnement du projet étant lui-même utilisé comme instrument de la coordination ;
- durant cette nouvelle phase, le PNUD devrait jouer un rôle encore plus actif, d'abord pour mieux s'impliquer dans les actions de plaidoyer, mais aussi pour appuyer les approches transversales et la prise en compte de problématiques fondamentales, y compris la gouvernance décentralisée, la cohésion sociale, et les questions d'équité (genre, âge, ethnicité). Ceci demanderait une plus grande implication du personnel existant, à tous niveaux, mais aussi sans doute un renforcement de l'équipe.

## 6. Conclusion

Le projet APE a réalisé des activités extrêmement importantes et pertinentes, et a produit des connaissances et des outils d'une grande qualité et d'une grande utilité. Avec la fin proche de sa deuxième phase, le projet arrive à un moment extrêmement important, où seuls de profonds changements d'approche, de style et de priorités pourront apporter les résultats escomptés. Sur la base de ses nombreux acquis, le projet ne doit donc pas voir l'avenir comme une simple troisième phase permettant la poursuite des actions en cours, mais comme une étape radicalement nouvelle et différente, dont l'ambition sera d'aider à la formulation et la mise en œuvre de réformes qui mèneront, à terme, à une réduction de la pauvreté et à une meilleure gestion de l'environnement.

## Annexe 1 : Ebauche d'une stratégie de communication à court terme

Cette évaluation suggère l'urgence et la priorité d'actions de communication, et une ébauche de stratégie est ici présentée. Il est suggéré que cette stratégie soit mise en œuvre sur une période de six mois (janvier – juin 2012), et que sa mise en œuvre effective soit une condition de la poursuite du projet au delà du prolongement de la phase en cours.

### Objectifs

Les objectifs d'une stratégie de communication à court terme devraient être de :

- faire connaître le projet APE et améliorer son image auprès des partenaires présents et potentiels ;
- accélérer le processus d'intégration en menant des actions de plaidoyer bien ciblées et en favorisant une meilleure diffusion de l'information ;
- préparer et informer la conception d'une éventuelle troisième phase du projet (en créant des conditions favorables à la collaboration et à l'appropriation dans cette éventuelle troisième phase).

### Activités

Toute stratégie de communication pour ce projet APE demanderait, au préalable, que les principales données produites et les principaux résultats obtenus par le projet soient mis sous une forme appropriée pour informer la formulation des politiques et pour permettre un véritable travail de plaidoyer. Ceci devrait se faire, aussi rapidement que possible, au travers de deux types de support :

- des précis de politiques (*policy briefs*) qui présentent les principales conclusions et recommandations des études. Les thèmes sélectionnés pour ces documents ne devraient pas être directement calqués sur les sujets et titres des études menées par le projet, mais devraient offrir des synthèses autour d'un certain nombre de secteurs et de thèmes prioritaires
- des concepts de projets (*concept notes*) qui identifient : (a) l'approche proposée pour une mise en œuvre du CSLP dans des secteurs considérés comme prioritaires et où il existe une bonne opportunité d'obtenir des résultats concrets, et (b) des pistes d'actions et d'interventions, basées sur les recommandations et conclusions des études menées par l'APE, et qui seraient susceptibles d'être financées et mises en œuvre, avec des résultats concrets.

Sur cette base, il serait possible, dans les six prochains mois, de mener une stratégie de communication simple et réaliste, dont les principaux éléments sont suggérés dans le tableau ci-dessous :

Objectif	Cible	Message ou information	Medium	Responsabilité
Faire connaître le projet APE,	Ministères et agences impliqués dans	Importance et pertinence du projet	Fiche de 4 pages sur projet (brouillon	Coordination projet APE, MDEDD et

Objectif	Cible	Message ou information	Medium	Responsabilité
améliorer son image auprès des partenaires présents et potentiels	des secteurs clés pour l'APE	Utilité et qualité des résultats obtenus et des documents produits	disponible), en version papier et numérique Précis de politiques Concepts de projets Visites et rencontres individuelles	PNUD
	Partenaires techniques et financiers	Importance et pertinence du projet Utilité et qualité des résultats obtenus et des documents produits Identification de pistes et modalités de collaboration	Fiche de 4 pages sur projet Concepts de projets Visites et rencontres individuelles	Coordination projet APE, MDEDD, PNUD et IPE-Afrique
	Autres acteurs importants de l'articulation p-e (secteur privé, société civile)	Urgence et importance de l'articulation p-e, et rôle du projet APE	Document de 4 pages sur projet Participation de la coordination du projet dans les rencontres et activités pertinentes Rencontres individuelles Rencontre avec la société civile et des institutions décentralisées (atelier d'une journée) pour tirer les leçons des microprojets	Coordination du projet APE
	Leaders d'opinion (journalistes, universitaires)	Urgence et importance de l'articulation p-e, et rôle du projet APE	Envoi du document de 4 pages et des précis de politiques, suivi de rencontres individuelles si opportunes	Coordination projet APE
Accélérer le processus d'intégration	Décideurs politiques et techniques des différents ministères	Nécessité et urgence de réformes budgétaires et d'actions spécifiques pour réaliser	Consultation et négociations bilatérales autour de concepts de projets	Coordination projet APE

Objectif	Cible	Message ou information	Medium	Responsabilité
		intégration		
	Parlementaires	Urgence et importance de l'articulation p-e, et rôle du projet APE Nécessité et urgence de réformes	Rencontres et visites de terrain	MDEDD et coordination projet APE, avec PNUD et IPE Afrique
	Acteurs du secteur privé et de la société civile	Rôles respectifs dans l'intégration, et actions possibles	Ateliers, groupes de travail et rencontres individuelles	Coordination projet APE
Préparer et informer la conception d'une éventuelle troisième phase du projet	Ministères et autres parties prenantes des secteurs sélectionnés comme prioritaires (par ex. pêche)	Consultation autour de l'ancrage, du montage institutionnel et de la programmation	Un atelier de bilan des deux premières phases, et de lancement d'une troisième phase (mai – juin 2012)	MDEDD et coordination projet APE, avec PNUD et IPE Afrique
	Partenaires techniques et financiers impliqués dans ces mêmes secteurs	Consultation autour de la programmation et des options de collaboration	Un atelier de bilan des deux premières phases, et de lancement d'une troisième phase Consultations individuelles et négociations bilatérales Rencontres du groupe des bailleurs	MDEDD et coordination projet APE, avec PNUD et IPE Afrique
	Acteurs du secteur privé et de la société civile	Consultation sur les activités spécifiques d'une troisième phase	Rencontre avec la société civile et des institutions décentralisées pour tirer les leçons des microprojets Un atelier de bilan des deux premières phases, et de lancement d'une troisième phase	MDEDD et coordination projet APE, avec PNUD et IPE Afrique

**TERMS OF REFERENCE  
GOM – UNDP-UNEP POVERTY ENVIRONMENT INITIATIVE  
STOCK TAKING OF PAST ACHIEVEMENTS AND FUTURE STEPS**

1. Objective

The implementation of the second phase of the Poverty and Environment Initiative in Mauritania is planned to end in December 2011. MDEDD, UNEP and UNDP will conduct a forward-looking assessment of past achievements and lessons learned from PEI phase I and II in order to come up with strategic guidance and recommendations to ensure sustainability in future poverty and environment mainstreaming efforts in the post PEI period in Mauritania.

2. Background

Recognising the strong links between poverty and environment, the Government of Mauritania is committed to mainstreaming environmental sustainability into the Poverty Reduction Strategic Paper. The GoM, UNDP Mauritania and UNDP-UNEP Poverty and Environment Initiative aims to enhance the contribution of sustainable environmental management to poverty reduction, sustainable economic growth and achievement of the Millennium Development Goals. The first phase of PEI I was mainly focused on conducting studies to generate data and information to serve as evidence base for the integration of environmental sustainability into national policy and planning processes and support the formulation of the PRSP III. The intended outcome of the Mauritanian PEI Phase II is i) strengthening inter-sectoral coordination mechanisms (with a view to raise the profile of P-E issues), (ii) mainstreaming P-E linkages into national development strategies (by accompanying the PRSP revision process), (iii) mainstreaming P-E linkages in decentralized development plans (by supporting the formulation of the local PRSP and Sustainable Development plans in 3 districts and by implementing 2 P-E community projects) and (iv) providing capacity building and technical support to strengthen national P-E knowledge (including by utilizing the results of the activities conducted to date) and develop country tailored mainstreaming tools.

The PEI Phase I took place from 2007 – 2008. The current PEI Phase II which started in January 2009 is presently projected to end in December 2011. Now, as the latter stages of PEI II approach, there is a need for strategic guidance on way forward including by taking into the Norwegian PEI evaluation. The new PRSP III 2011-2015 has incorporated environmental issues into the main pillars. Taking this into account there is a need for the GoM and PEI to assess adequacy of the PRSP III in terms of p-e related commitments in order to identify needed support in the last year of the implementation of the PRSP III. Moreover, there is also a need to provide guidance on next steps and key priorities for the government in implementing the PRSP III

In this context it is requested that an assessment is done of the main achievements and impacts of PEI in Mauritania and identify future priorities and set appropriate measures for sustainability of impact. This will also include an overall assessment of the level of p-e mainstreaming so far reached in Mauritania across key ministries, an identification of the lessons learned and the objectives so far achieved and if not, the reasons why and proposed way forward. This assessment should include a focus on the need to ensure long-term sustainability of poverty-environment mainstreaming and the need to institutionalise the mainstreaming efforts at national, sectoral and district levels.

### 3. Scope of Work

- Conduct an assessment/ stock taking of the achievements and impacts of PEI (phase I and II) with regards to the program objectives.
- Indicate drivers and constraints in PEI efforts to achieve the intended objectives.
- Assess the sustainability of current achievements and identify measures and recommendations to ensure long term of pro-poor environmental sustainability in support of the national development process.
- Present lessons learned and selected best practices / core strengths with relevance to future p-e mainstreaming efforts. Give recommendations to build on and/or scale up the best practices for future support to p-e mainstreaming to effectively support sustainable development.
- Conduct a needs-assessment with relevant institutions and sectors in order to identify future needs for support for p-e mainstreaming.
- Propose the way forward and future priorities in terms of poverty and environment mainstreaming efforts in Mauritania with strategic recommendations for each of the following institutions:
  - MDEDD
  - MAED and MEF
  - Key sector ministries
  - District directorates
  - Demonstration project / district
  - Non-governmental sector and private sector
  - UNDP Mauritania and UNEP-UNDP PEI Africa
  - In-country donors
- Present the findings and recommendations in a concise report that will guide decision makers in integrating p-e in development planning and implementation.
- This evaluation will scrutinize the role of UNDP in prioritizing this project in its portfolio and the coordination done so far with others programmes and projects in support to the environmental governmental in Mauritania

The assessment should be forward-looking, with a particular focus on scaling up of effective approaches to bridge the implementation gap and effectively support the achievement of national development goals in a pro-poor and sustainable manner.

Keeping in mind the purpose of the assignment, it is important to highlight the roles or absence of the key ministries (MDEDD, MAED, and MEF) during the two first phases, the sector ministries and the PEI Mauritania team in the implementation of this assessment. While MDEDD and PEI Mauritania is the client, the role of the assessment is to provide overall guidance not only to MDEDD and PEI Mauritania, but also to the other key institutions involved in p-e mainstreaming.

#### 4. Methodology

The assessment will combine a mix of desk studies (such as review of the existing PEI reports, studies and sector plans and strategies), interviews (e.g., with MDEDD, MAED, MEF and sector ministries) and analysis. The consultant will submit more detailed proposed methodology and work plan as part of the inception report.

The Consultant, in collaboration with PEI Mauritania, should ensure and facilitate participation by key representatives from MDEDD, MAED and the key sector ministries throughout the elaboration of the assessment. Moreover, the sector specific recommendations should be developed in a close collaboration with relevant sector representatives.

A list of key documents and policies related to the assessment will be provided at the inception stage by the PEI Mauritania team.