

ID : ÉTUDE

MENÉE PAR INTER-MONDES



ID est membre de

Retrouvez-nous sur
www.id-ong.org



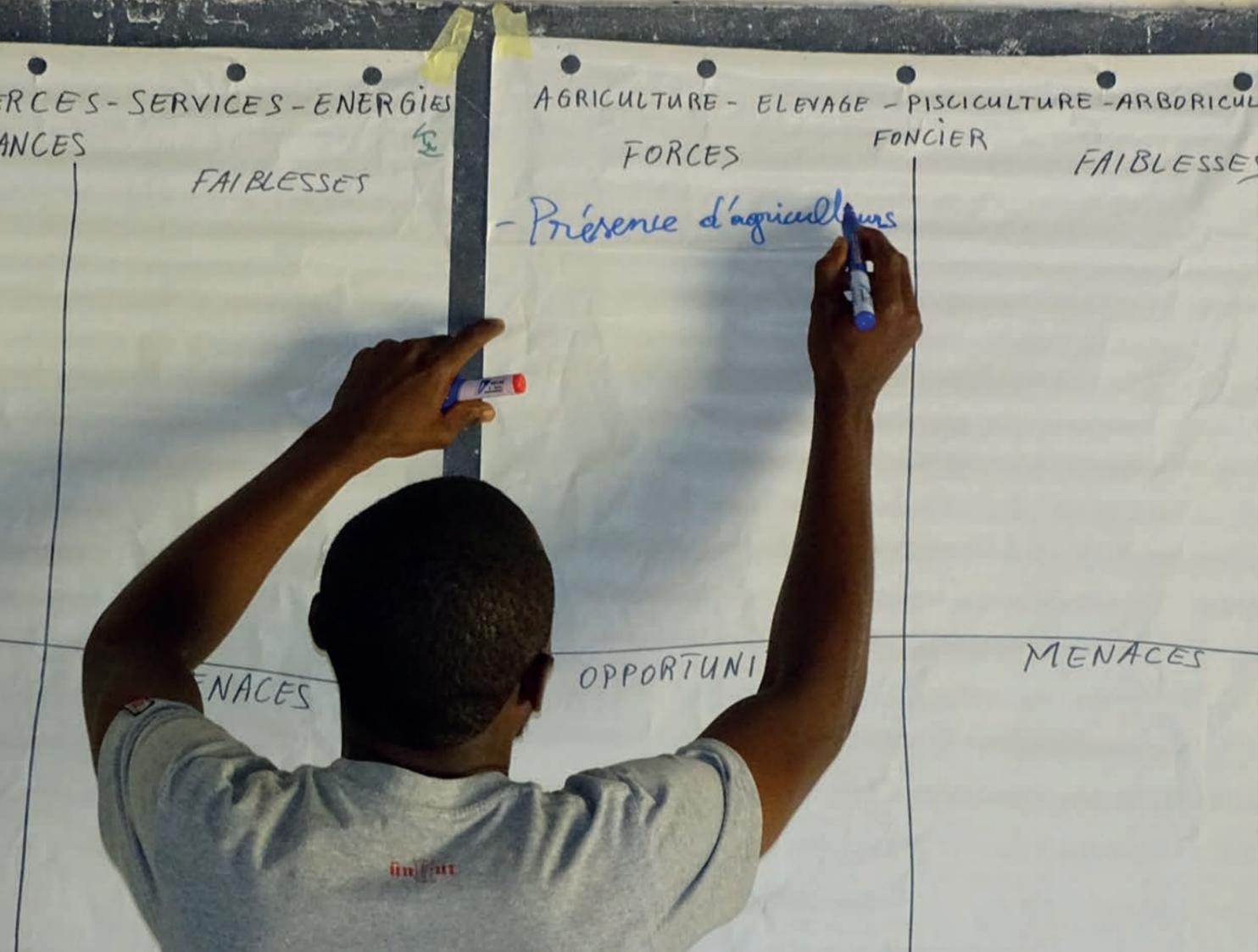
29 rue Ladmirault
86000 Poitiers
Tél. : +33 (0)5 49 60 89 66
E-mail :
l.wallez@id-ong.org
q.vilsalmon@id-ong.org

Janvier
2012
Septembre
2021

10 ANNÉES D' ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

ÉTUDE DES EFFETS ET DES IMPACTS D'UNE CONVENTION
PROGRAMME : BÉNIN, COMORES, CONGO, HAÏTI, TCHAD





Ces projets et cette publication ont été réalisés avec le soutien de



Directeur de la publication : Pierre Lecomte

Responsables de l'étude : Marc Totté, Marius Nkounawa (Inter-Mondes Belgique)

Coordination de l'étude : Lucile Wallez, Quentin Vilsalmon,
avec l'appui de Cathalijne Fernhout, Rachelle Gallet

Comité de lecture : Lilian Pioch (F3E), Michel Kpoyin (GRAIND),
Mausert François (ADEMA), Lamiat Said Abdallah (MAEECHA)

Nos remerciements à : Maxime Dussaud, Alexandra Besnard
et tout ceux qui ont témoigné

Credits photos : Initiative Développement

Graphisme et mise en page : Alice Clergeaud / aliceclergeaud.com

Impression : exaprint

ÉDITO

Rendre compte de 10 ans d'action, d'une vingtaine de programmes dans 26 territoires répartis sur 5 pays

Ces quatre chiffres marquent d'emblée l'ampleur du travail qui va vous être rapporté dans cette étude. Il sera beaucoup question dans ce travail de « rendre compte » car **la redevabilité, la reddition, l'imputabilité, la responsabilité** sont au centre des effets et des impacts recherchés par ce travail éminemment politique qui consiste à renforcer les propensions, les capacités des acteurs à co-construire - **par la concertation** - les conditions futures d'une amélioration des conditions de vie des habitants de chacun des territoires d'intervention.

Une redevabilité « large » donc, reposant sur un enjeu essentiel selon le laboratoire « Citoyenneté » de Ouagadougou, l'un des plus importants centre de réflexion sur la citoyenneté et la vie publique en Afrique de l'Ouest : il s'agissait au fond de participer, en 10 ans, à « infléchir la tendance qu'ont les États en développement à ne rendre compte qu'à leurs Partenaires Techniques et Financiers » en construisant les conditions d'une redevabilité interne, nouvelle, à l'échelle des territoires entre habitants. Dans cette étude, il s'agira surtout de discuter des manières de « faire ensemble » : de décider, d'affirmer, de délibérer, de convenir, de débattre, d'exister ensemble, à partir de représentations et de points de vue différents. Toutes choses qui vont bien au-delà des attentes convenues de la « participation citoyenne ».

La redevabilité n'est bien entendu pas la seule perspective à être investiguée par ID et ses partenaires. Bien d'autres changements étaient recherchés dans cette convention programme : l'engagement, la motivation, la recherche de plus d'autonomie et même, nous le verrons, la confiance et la citoyenneté. Ceci à partir de modalités qui relèvent autant de **la mobilisation** des habitants, que **du renforcement institutionnel** des administrations locales, **du renforcement de capacités** de tous les acteurs, ou encore de **la mise en place d'espaces et de dispositifs** favorisant **une structuration des territoires**.

On peut poser d'entrée de jeu que ces notions, quelles que soient les significations qu'elles prennent dans les langues locales, sont au cœur de ce qu'on a coutume de regrouper sous la formule du « vivre ensemble » aujourd'hui. On veut en réalité parler des façons de faire société, d'interagir entre différents et compte tenu des différends qui ne manquent jamais de survenir.

Comme le lecteur l'aura compris, cette étude ne fera pas un décompte des réalisations sur le mode évaluatif du « degré de délivrance » et du « degré d'efficacité » à ce qui était prévu. Ce qui importe dans cette étude est de faire le point sur ce que ces interventions ont produit en 10 ans en termes de **changements sur les façons d'être et de faire ensemble** et ce que cela produit dans les différents territoires investis par ID et ses partenaires.

Cette étude, réunissant autour d'ID et d'Inter-Mondes Belgique, ADEMA (Haïti), GRAIND (Bénin), la Fondation NIOSI (Congo) et MAEECHA (Comores), est elle-même le fruit d'un faire ensemble collectif, aboutissement d'une position apprenante volontariste autour des bonnes pratiques en matière de développement local. Au-delà, derrière ce travail, c'est aussi l'histoire personnelle de femmes et d'hommes qui se sont engagés ensemble vers un objectif de progrès et de paix sociale. À ce titre, les auteurs remercient toutes celles et ceux qui ont contribué par leur témoignage et leur disponibilité à rendre compte de la richesse de la démarche.

C'est donc à cette plongée, dans les façons d'être et de faire ensemble, que nous vous invitons. À la découverte des effets et impacts des actions menées par ADEMA, GRAIND, MAEECHA, la Fondation NIOSI et ID, qui nous le verrons, permettent d'avancer sensiblement dans les façons de considérer et de conduire le développement local.

Bonne lecture

Marc TOTTE
Coordinateur
Inter-Mondes Belgique

Pierre LECOMTE
Directeur des Opérations
Initiative Développement

Glossaire

Décentralisation : transfert de compétences de l'Etat vers des collectivités territoriales disposant d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière afin de favoriser une démocratie de proximité et de privilégier une approche locale du développement, plus proche des besoins spécifiques des populations.

Déconcentration : implantation des autorités administratives représentant l'Etat sans des circonscriptions locales administratives afin d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques nationales. Ces autorités sont dépourvues de personnalité morale.

Collectivités territoriales ou locales : personne morale de droit public qui exerce sur son territoire certaines compétences qui lui ont été dévolues par l'Etat dans le cadre des lois de décentralisation (ex : communes, départements, régions).

Société civile : structures collectives regroupant plusieurs organisation de citoyens autour de l'objectif de servir l'intérêt général. Non-gouvernementale et le plus souvent à but non-lucratif, ces organisations jouent un rôle de médiateurs neutre les pouvoirs publics et les citoyens (ex : associations, des syndicats, des think tanks, les églises etc..).

Cadre de concertation : espace de dialogue réunissant sur un territoire donné les représentants de la population, les acteurs du territoire (OSC, secteurs privés..) et de la collectivité, dans l'objectif d'animer un processus participatif d'élaboration d'une vision du développement du territoire, notamment à travers des plans de développement local.

Gouvernance participative : modèle d'organisation où les mécanismes et processus opèrent un partage des pouvoirs décisionnels et des responsabilités de la gestion du territoire entre ses acteurs.

Pouvoir d'agir : concept illustrant la capacité individuelle et collective à prendre conscience des rapports de domination et de ses capacités afin d'acquérir une plus grande autonomie ; et la capacité d'un groupe à s'organiser pour influencer les changements sociaux.

Reddition des comptes : devoir d'un délégataire d'un pouvoir de rendre compte de ses actions aux administrés ou aux citoyens. Par extension, s'utilise aussi pour toute instance d'une organisation tenue d'informer ses membres de ce qu'elle fait ou projette de faire.

Redevabilité : produit des interactions dynamiques entre acteurs au sein d'une société qui, directement ou indirectement (à travers des institutions), se conçoivent en lien, et mettent en place des mécanismes de contrôle et de justification des actions ou politiques publiques mise en oeuvre.

Subsidiarité : maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique revient à l'entité compétente la plus proche des concernés par l'action. Si les situations excèdent les compétences d'une entité donnée, la responsabilité de l'action publique est transmise à l'échelon hiérarchique.

Territoire : Un territoire est une étendue de terre occupée par un groupe humain ou qui dépend d'une autorité (Etat, province, ville, juridiction, collectivité territoriale, etc). Un territoire est multidimensionnel : il est à la fois géographique (limites et frontières), écologique (écosystème et environnement naturel), politique (rapport de pouvoir sur un espace), économiques (travaillé par les activités qui s'y implantent), sociales (construit par les groupes y vivant) et culturelles (identités).

SOMMAIRE

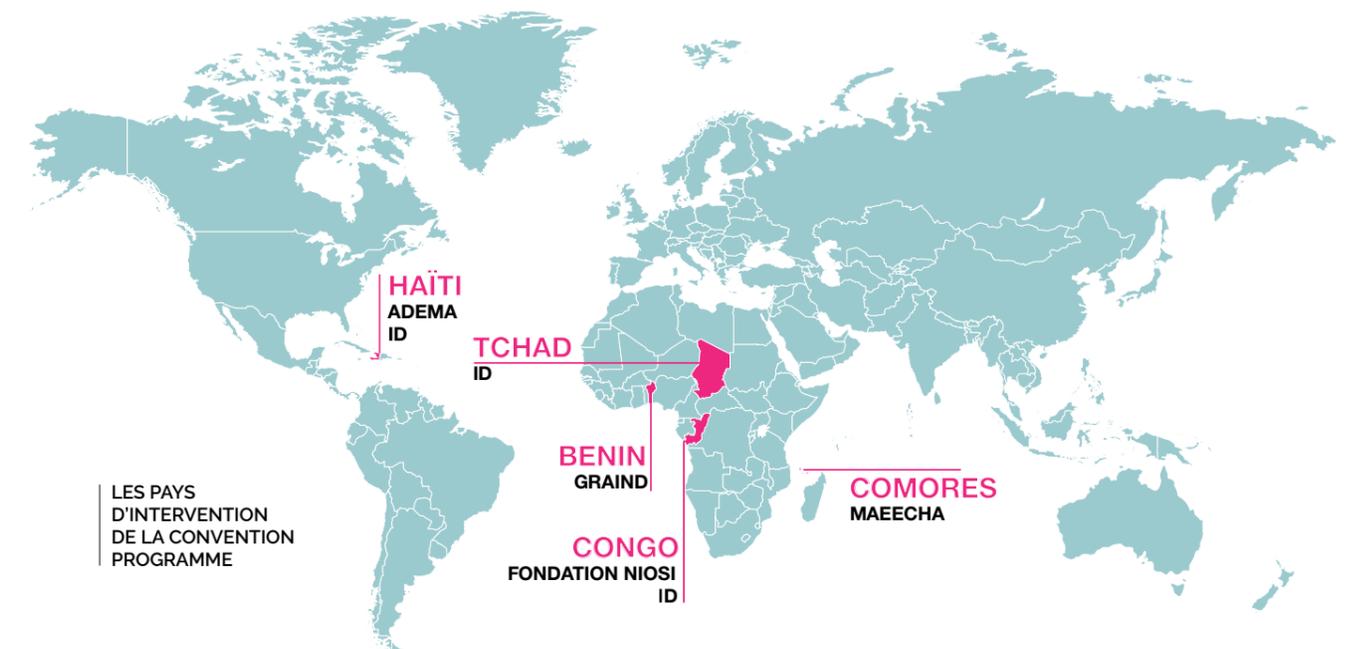
EDITO	P 4
GLOSSAIRE	P 5
SOMMAIRE	P 6
CHAPITRE I :	
La Convention Programme Développement Local.....	P 7
Aux origines de la Convention Programme Développement Local.....	P 8
Les 3 phases de la Convention Programme.....	P 10
La démarche de Développement Local de la CP et ses résultats	P 13
Une démarche déclinée selon les contextes et leurs évolutions.....	P 15
Bénin.....	P 17
Haiti.....	P 19
Comores	P 21
Congo-Brazzaville.....	P 23
Tchad.....	P 25
CHAPITRE II :	
Étude des effets et des impacts de 10 ans de développement local.....	P 27
Méthodologie de l'étude.....	P 28
IMPACT 1	P 31
Une mobilisation et un engagement plus réel des acteurs locaux dans le processus de développement <i>Fiche outil</i> : la mise en place d'un cadre de concertation.....	P 36
IMPACT 2	P 37
Une structuration des acteurs du territoire renforcée et une meilleure articulation des échelles de concertation	
IMPACT 3	P 45
Au-delà du territoire – L'enjeu d'une meilleure coordination des interventions des niveaux local à national, <i>Fiche outil</i> : élaboration d'un plan de développement local (PDL)	P 49
IMPACT 4	P 50
L'enjeu d'une meilleure transparence des institutions créées, des règles et des normes, au-delà de l'implicite	
IMPACT 5	P 54
La construction d'intérêts communs ou de l'intérêt général,	
IMPACT 6	P 58
Effets et impacts transversaux sur les métiers, les organisations, les partenariats	
CONCLUSION	P 62
Recommandations interrogatives.....	P 64
Perspectives	P 68



CHAPITRE I

La Convention Programme Développement Local

AUX ORIGINES DE LA CONVENTION PROGRAMME DÉVELOPPEMENT LOCAL



À partir des années 90, de nombreux pays d'Afrique et des Caraïbes ont lancé des processus de décentralisation avec la volonté de rapprocher la prise de décision des populations. Cependant, les collectivités connaissent d'importantes difficultés d'opérationnalisation de ces réformes (manque de moyens humains, techniques et financiers), qui limitent considérablement leurs capacités à assumer leurs responsabilités.

Ces difficultés ont des conséquences directes sur la qualité de vie des populations avec une augmentation des inégalités d'accès aux services essentiels dans un contexte où les besoins en termes de planification territoriale et d'aménagement du territoire sont de plus en plus forts. Les habitant.e.s, trop longtemps délaissé.e.s dans la conception des politiques publiques locales et projets de développement, expriment une exigence croissante en faveur d'une participation de tout.e.s.

En réaction, une société civile de plus en plus active et organisée a également vu le jour, et porte de plus en plus d'initiatives en faveur d'une gouvernance inclusive et soucieuse d'une gestion publique plus transparente et efficace.

1. L'HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL CHEZ ID ET SES PARTENAIRES

Fondée en 1994, ID lance ses premières actions en matière de développement local (DL) en 2004, d'abord au Bénin, puis dans une plus forte mesure en Haïti. En 2011-2012, ID a connu une phase d'introspection importante pour bien situer ses interventions et celles de ses partenaires.

Deux mots-clés résument alors toute l'approche orientée vers la construction de perspectives communes : **concertation et territoire**.

En effet, ID et les partenaires interviennent dans le champ du développement dans une perspective **de structuration et de renforcement** d'acteurs locaux (ONG, collectivités territoriales, associations locales, etc.) afin qu'ils construisent et mettent en œuvre eux-mêmes des réponses aux défis sociaux, environnementaux et économiques de leurs territoires.

Cette introspection et cette réflexion conduisent à un développement géographique de la thématique Développement Local et à une réflexion sur la mise en œuvre de ces actions, soit directement (avec une réappropriation par ID de compétences qui étaient moins investies au niveau du siège), soit avec ses partenaires locaux **ADEMA (Haïti), GRAIND (Bénin), MAEECHA (Comores) et FONDATION NIOSI (Congo-Brazzaville)**.

Le paradoxe, particulièrement intéressant ici, est que les compétences dans ce domaine s'étaient affaiblis à ID-siège quelques années avant la Convention Programme (CP), mais elles s'étaient maintenues et renforcées chez certains de ses partenaires, notamment GRAIND au Bénin et ADEMA en Haïti. Dans une logique de renforcement croisé, le responsable de GRAIND est allé en Haïti auprès d'ADEMA pour renforcer les capacités du partenaire haïtien sur cette dimension de développement local.

Parallèlement à cela, ID recrute progressivement des compétences en interne afin de développer son expertise dans ce domaine. Aux Comores, MAEECHA, qui historiquement était surtout investie dans l'éducation, va aussi progressivement être outillée et renforcée en matière de développement local.

2. UNE CONCEPTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Depuis 2012, ADEMA, GRAIND, MAEECHA, la Fondation NIOSI et ID collaborent dans le cadre d'une Convention Programme (CP) de l'AFD sur 7 programmes de développement local au Bénin, aux Comores, au Congo, en Haïti et au Tchad pour renforcer les collectivités locales et leur gouvernance. La nouvelle CP financée par l'AFD qui naît à cette époque est fondée sur cet esprit. Le titre « Le développement local, pour renforcer les collectivités locales et leur gouvernance » ne rend sans doute pas assez compte du moteur essentiel qui sera au cœur du programme - la concertation - et de sa portée : les différents acteurs du territoire. Il est important de bien montrer, en dépit de ce que laisse penser son intitulé, combien cette convention est construite dans l'esprit général de la concertation multi-acteurs et multisectionnelle à l'échelle de territoires, plutôt qu'en partant d'un modèle précis. Son dispositif pays (Haïti, Comores, Tchad, Congo Brazza, Bénin) est très diversifié, notamment en terme d'état d'avancement de la décentralisation, et impose à la fois une démarche souple tout en permettant un renforcement plus vaste en termes de compétences développées.

Pour ADEMA, GRAIND, MAEECHA et ID, un programme de développement local consiste à impulser ou accompagner une dynamique de territoire par l'impli-

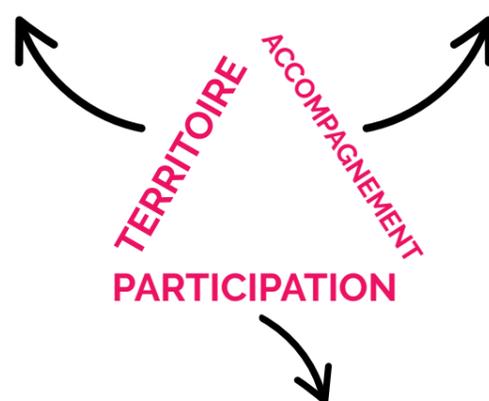
cation des acteurs locaux (autorités locales, population, organisations de la société civile, secteur privé, services déconcentrés de l'État, etc.) dans l'élaboration d'un plan d'action pluriannuel concerté - le Plan de Développement Local (PDL)- puis donner aux acteurs les moyens d'abord techniques, mais aussi financiers de sa mise en œuvre. Cette démarche permet d'accompagner les processus de décentralisation à l'œuvre dans les pays dans lesquels nous intervenons, en suscitant l'implication des acteurs locaux, et notamment des populations, dans les décisions qui les concernent au niveau local. La Convention Programme Développement Local (CP-DL) avait pour objectif de consolider au niveau local les dynamiques de concertation et de structuration des territoires, en s'appuyant sur le renforcement institutionnel des collectivités territoriales et l'appropriation de la décentralisation par les populations.

Dès le lancement, l'apprentissage, ou plutôt les apprentissages, sont bien au cœur des ambitions de l'esprit de l'instrument « Convention Programme ». Ainsi, une place importante est consacrée à la capitalisation.

Les organisations de la CP développent progressivement au cours de 3 phases successives leur expertise sur les enjeux de concertation, de planification, d'accompagnement des acteurs dans l'animation de dynamiques de développement local afin de favoriser le renforcement des capacités des associations, des institutions, et des citoyen.ne.s dans un but de pérennisation des actions.

Travailler à l'échelle du territoire et avec l'ensemble des acteurs selon des méthodes participatives et en promouvant la concertation multi-acteurs.

Soutenir et appuyer les volontés de changements spontanés des acteurs, en favorisant la prise d'initiative et l'appui aux dynamiques locales préexistantes.



LA CONCEPTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LA CP

Renforcer les compétences des acteurs locaux associatifs, institutionnels et des citoyen.ne.s afin que des réponses soient portées par ceux et celles qui identifient le mieux les défis et les enjeux à relever.

LES 3 PHASES DE LA CONVENTION PROGRAMME

La Convention Programme Développement Local s'est déployée sur près de 10 années, en 3 phases, dont les objectifs, comme des étapes pour chacune, sont présentés page suivante. Au cours des 3 phases les territoires touchés et les acteurs accompagnés/renforcés ont été élargis comme le montrent les figures.

LES TROIS PHASES SE STRUCTURENT AUTOUR DE DEUX AXES DE RENFORCEMENT DES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Gouvernance locale & appui institutionnel

- Élaboration participative de documents de planification : mise en place d'un cadre de concertation, plans de développement local, schémas d'aménagement du territoire...
- Renforcement de capacité des collectivités territoriales : structuration interne, fiscalité, maîtrise d'ouvrage, gestion des services et des réalisations, recevabilité...
- Création et gestion de services essentiels à la population : adduction d'eau, écoles, bâtiments communautaires et/ou administratifs, infrastructures urbaines ou économiques, agriculture...

Citoyenneté & Société civile

- Sensibilisation et participation citoyenne : films, émissions de radios, théâtre, débats publics, panneaux, livrets, budget participatif, conférence de citoyens...
- Renforcement de capacités des organisations de la société civile aux niveaux organisationnel (gouvernance, structuration) et technique (gestion de projet, budget) ...
- Structuration de la société civile : création de plateformes, mise en réseau, plaidoyer...

Une logique temporelle de construction d'une expertise interne (par la capitalisation) et de renforcement progressif des acteurs dans le portage et l'animation de ces dynamiques locales naissantes se décline également dans les trois phases suivantes.

PHASE 1 IMPULSION

BÉNÉFICIAIRES
 > 12 Communes (env. 500 agents et élus)
 > 3 districts
 > 14 Comités de Développement Locaux
 > 155 Organisations de la Société Civile
 > 2000 personnes directement impactées et 420 000 habitants

BUDGET GLOBAL
2 140 305 €

PHASE 2 CONSOLIDATION

BÉNÉFICIAIRES
 > 13 Communes (env. 607 élus, cadres communaux et représentants des services déconcentrés de l'État)
 > 9 districts
 > 23 Comités de Développement Locaux (CDL)
 > 121 Organisations de la Société Civile (sans compter celles incluses dans les CDL),
 > 1 015 500 habitants

BUDGET GLOBAL
5 089 793 €

PHASE 3 PÉRENNISATION

BÉNÉFICIAIRES
 > 14 Communes
 > 3 départements
 > 9 districts
 > 1 Communauté Urbaine (env. 3,300 agents et élus locaux)
 > 26 CDL et une commission de suivi (Kindamba, Congo)
 > 235 Organisations de la société civile,
 > Env. 1 200 000 habitants

BUDGET GLOBAL
5 099 039 €



PHASE 1 IMPULSION

Janvier 2012 - Juin 2014

> INITIER UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET APPUYER LES PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

PHASE 2 CONSOLIDATION

Juillet 2014 - Juin 2018

> FACILITER LA BONNE GOUVERNANCE ET RENFORCER LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT

PHASE 3 PÉRENNISATION

Juillet 2018 - Septembre 2021

> UNE CITOYENNETÉ ACTIVE ET DES ACTEURS LOCAUX RENFORCÉS POUR UN DÉVELOPPEMENT CONCERTÉ DES TERRITOIRES

RÉSULTATS MULTIPAYS ATTENDUS

1. Un cadre de concertation et de planification est mis en place dans chacun des territoires
2. Des projets issus des PDL sont mis en œuvre et la gestion locale des biens et services est initiée dans chacun des territoires
3. Les démarches d'intervention du programme sont capitalisées et les acteurs du secteur sont renforcés

ACTIVITÉS MULTIPAYS PRÉVUES

- **Mener** des actions d'éducation citoyenne
- **Appuyer** les organisations de la société civile et le financement de projets locaux, appuyer la mise en place d'une gestion de ces projets par la collectivité locale
- **Appuyer** les communes et arrondissements dans l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de concertation et de planification
- **Accompagner** le processus de suivi-évaluation et de révision des PDL/PDC
- **Renforcer** les collectivités et faciliter la communication entre collectivités et citoyens
- **Capitaliser et diffuser** les démarches et outils utilisés
- **Animer** des échanges entre les acteurs impliqués dans des processus de décentralisation

RÉSULTATS MULTIPAYS ATTENDUS

1. Les dynamiques de concertation initiées sont consolidées et aboutissent à la mise en œuvre de projets pilotes au service de l'amélioration des conditions de vie des populations
2. Les acteurs locaux institutionnels et de la société civile sont durablement renforcés en faveur du développement de leurs territoires
3. Les populations participent et s'approprient les politiques publiques locales élaborées et mises en œuvre
4. Les démarches d'intervention des différents projets sont capitalisées et diffusées tant au national qu'international

ACTIVITÉS MULTIPAYS PRÉVUES

- **Appuyer** les espaces de concertation mis en place et renforcer leurs capacités en faveur de leur pérennisation
- **Accompagner** l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de suivi-évaluation des PDL
- **Mettre en œuvre** des projets pilotes structurants au bénéfice des populations
- **Former et accompagner** les AL partenaires à piloter et à financer (fiscalité) le développement de leur territoire et de leur PDL
- **Former et accompagner** les acteurs responsables de la maîtrise d'ouvrage des PDL et des projets pilotes
- **Encourager** la participation de la société civile locale au développement de son territoire
- **Mener** des actions de sensibilisation à la citoyenneté à destination du grand public en dehors des processus de concertation
- **Accompagner** les acteurs porteurs des PDL à mettre en œuvre des actions de recevabilité à destination de la population
- **Capitaliser et diffuser** les démarches et outils utilisés, réaliser des études transversales
- **Animer** des échanges et temps d'apprentissage collectifs entre les partenaires de la CP

LA DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE LA CP ET SES RÉSULTATS



DECENTRALISATION
DIALOGUE
ANCRAGE INSTITUTIONNEL
CONCERTATION
ACCOMPAGNEMENT
APPROCHE TERRITORIALE
« ECOLE »
DECLOISONNEMENT
PARTICIPATION
REPONSE AUX BESOINS ESSENTIELS
DEMOCRATIE LOCALE ET CITOYENNETE
RENFORCEMENT DES ACTEURS
CONFORMITE

LES OBJECTIFS



- Répondre de façon concertée aux problématiques de **planification et de coordination des interventions** en cohérence avec les besoins de la population
- Renforcer/accompagner les acteurs locaux (**collectivités locales et organisations de la société civile**) pour pérenniser les dynamiques locales



LA DEMARCHE DE DEVELOPPEMENT LOCAL CHEZ ID



1. Sensibiliser les habitant.e.s au développement local et à la citoyenneté

Développer les connaissances des habitant.e.s et des élu.e.s sur la décentralisation, le développement local et l'importance de la concertation

- Activités**
- Ateliers de formation
 - Réunions publiques
 - Émissions radio
 - Projection de film
 - Théâtre-forum

2. Mettre en place un cadre de concertation

Faciliter le dialogue entre habitant.e.s, société civile, autorités locales et opérateurs socio-économiques pour construire des priorités d'action

- Activités**
- Ateliers de constitution du cadre
 - Accord de partenariat avec collectivité
 - Ateliers de formation
 - Appui à l'organisation interne du cadre (règlement intérieur)
 - Appui à l'élaboration d'un plan d'action du cadre
 - Institutionnalisation (arrêté municipal)

3. Elaborer un Plan de Développement Local

Le cadre identifie, sur la base des enjeux du territoire en matière de développement, les actions prioritaires avec les habitant.e.s sur une durée définie (5 ans en général) afin de pouvoir se projeter dans le temps

- Activités**
- Ateliers de formation aux enquêtes participatives
 - Diagnostic territorial participatif
 - Atelier de planification et priorisation
 - Atelier de validation
 - Ateliers de restitution et de diffusion

4. Mise en œuvre des projets issus du Plan de Développement Local

Le cadre porte et met en oeuvre les actions retenues et sélectionnées de façon concertée afin de répondre aux besoins essentiels des habitant.e.s

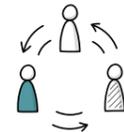
- Activités**
- Réunion de plaidoyer avec les autorités ou les bailleurs de fond
 - Recherche de financement (communautaires ou externes)
 - Exécution des projets
 - Suivi-évaluation de la mise en oeuvre des projets
 - Gestion des ouvrages

5. Redevabilité

Le cadre rend compte de ses activités à ses membres et à la population afin de construire une confiance collective

- Activités**
- Ateliers de reddition de compte
 - Assemblée générale du cadre
 - Communication dans les médias

LES OUTILS



LE CADRE DE CONCERTATION

Espace de dialogue entre acteurs représentatifs d'un territoire
- **Moyen** : l'expression des différentes opinions est prise en compte dans la prise de décision

> favoriser le dialogue et la construction d'une vision partagée des enjeux d'une action territoriale



LA CONFÉRENCE CITOYENNE

De profils variés et représentatifs de la société locale, recruté.e.s pour débattre collectivement
- **Moyen** : formation selon une diversité de points de vue afin d'avoir suffisamment d'éléments pour débattre

> proposer collectivement des pistes d'actions concrètes pour le territoire



LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT LOCAL CONCERTÉ

Stratégie d'action construisant une vision collective définie sur une durée et selon un budget déterminés.
- **Moyen** : outil démocratique fort, les populations pouvant suivre et demander des comptes quant à sa mise en œuvre par les autorités locales.

> définir collectivement un projet de territoire sur 5 ans et suivre son déroulement

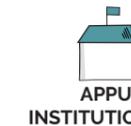
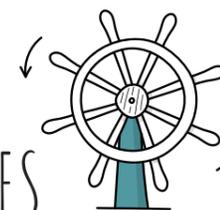


LE BUDGET PARTICIPATIF

Mécanisme par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques
- **Moyen** : Expressions et choix des investissements par les habitant.e.s

> définir collectivement des projets d'investissement favorisant la transparence et la redevabilité

LES ORIENTATIONS VARIABLES DES PROGRAMMES



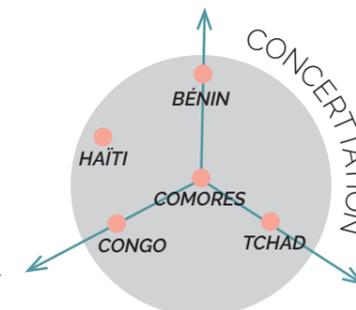
APPUI INSTITUTIONNEL

Accompagner la collectivité dans le renforcement de ses capacités à administrer le territoire et à porter son développement.



STRUCTURATION DU TERRITOIRE

Appuyer les dynamiques de développement local et la structuration du territoire portées par la société civile.

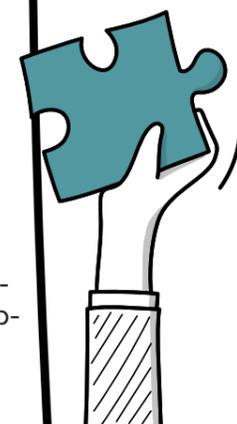


PARTICIPATION CITOYENNE

Donner aux populations un rôle plus actif dans les politiques publiques, et plus largement sur leur lieu de vie.

LES RESULTATS

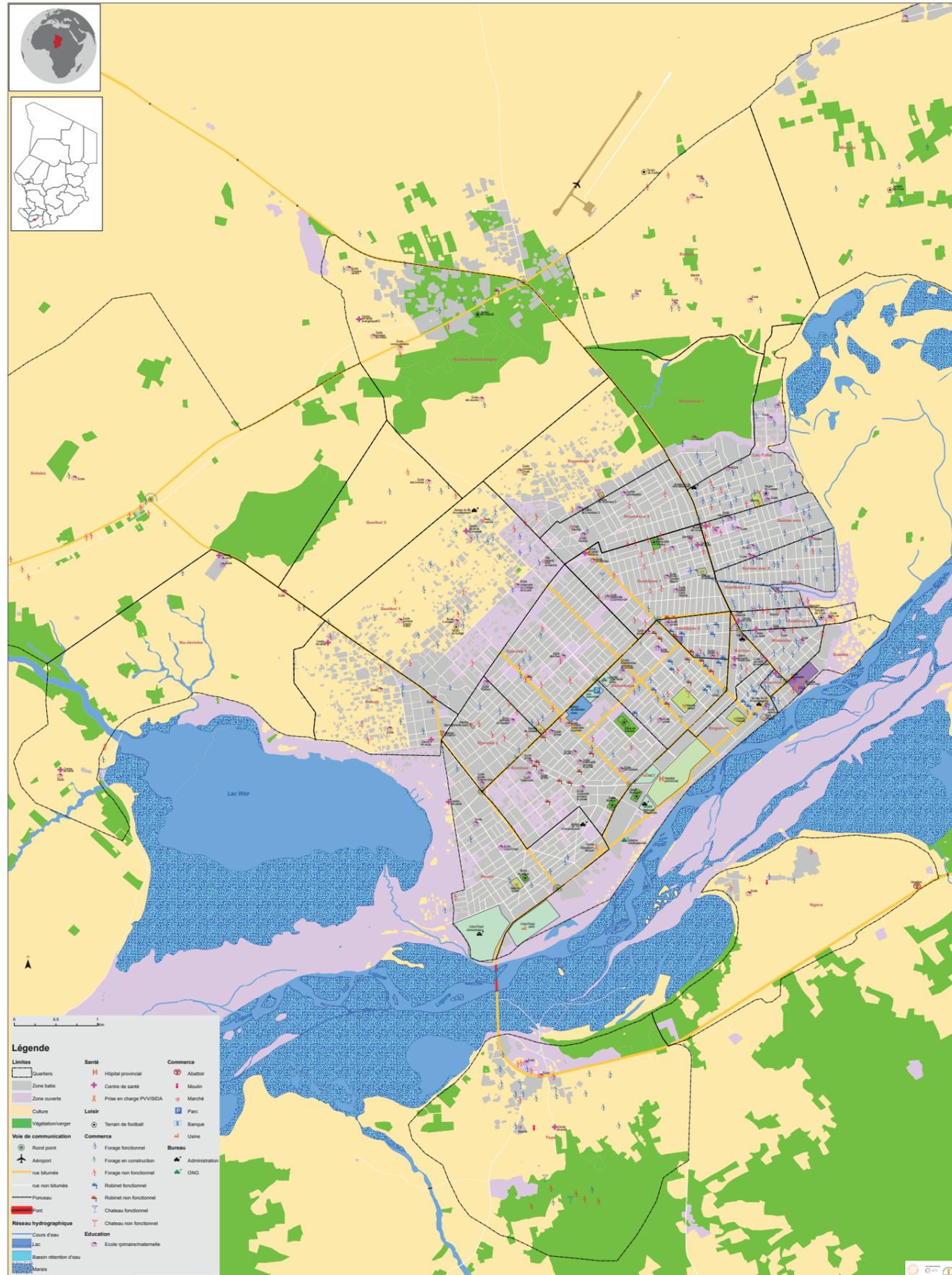
- 25** cadres de concertation mis en place
- 18** collectivités territoriales renforcées
- 3 300** agents et élus locaux accompagnés
- 25** Plans de Développement Local élaborés et appuyés
- 1** Plan de Développement Départemental élaboré
- + 150** projets et initiatives en faveur du développement soutenu.e.s
- + 225** Organisations de la Société Civile contribuant au développement de leur territoire
- 1,4 M** d'habitants avec des conditions de vie améliorées



LES TÉMOIGNAGES

Alain DESIRE ITADI, Président du Comité de Développement Local de Komono, Congo-Brazzaville
« On s'est retrouvé à travailler un exercice de démocratie où rien ne nous était imposé, il fallait que nous-mêmes, nous choissions nos dirigeants, et ça a été novateur. Cela nous a permis de taire les egos des uns et des autres, les démarches erronées liées à des appartenances ethniques ou villageoises pour nous concentrer sur l'essentiel [...] le développement au niveau de Komono »

Kedna CAPRICE, Coordinatrice du CAFDESA en Haïti
« Une fois reçue la formation en séminaire, on a compris ce qu'était le développement local, on a compris ce qu'était la participation communautaire. On a vu qu'il fallait qu'on s'unisse pour réaliser une activité plus importante. Parce que seuls, nous sommes faibles, mais à plusieurs, on peut faire beaucoup de choses. L'union fait la force »



UNE DÉMARCHE DÉCLINÉE SELON LES CONTEXTES ET LEURS ÉVOLUTIONS

Dans cette partie, un aperçu des contextes historiques, sociaux et politiques des pays est mis en avant. Un certain nombre de ces facteurs a influencé les interventions conduites par ID et ses partenaires, et ce, quels que soient les pays concernés. Toutefois, il faut garder à l'esprit que c'est bien la conjonction de l'ensemble de ces facteurs qui contribue à influencer, pour tout ou partie, les programmes de développement local. L'objectif est de mettre l'accent sur les enjeux auxquels ID a fait face et l'adaptation de ses modes opératoires.

Chaque pays est à un niveau d'implémentation de «sa» décentralisation très différent. Actuellement, par exemple, alors que le Bénin commence sa quatrième mandature, ailleurs comme en Haïti et au Tchad, on peine à renouveler les élus qui sont parfois « substitués » par des intérimaires. Au Congo et aux Comores, les instances décentralisées ont déjà été renouvelées (la dernière en 2017 pour les conseillers départementaux au Congo, et en 2020 pour les conseillers municipaux aux Comores).

Sur le plan du potentiel de changement, ces différences sont à bien considérer : d'un côté l'institutionnalisation forte au Bénin laisse supposer un niveau plus avancé en termes de changement, mais peut-être aussi un moindre potentiel de transformation sur les 10 ans concernés étant donné que bien des choses étaient déjà en place en 2012, y compris des expériences d'intercommunalité. Au Congo, l'expérience de la décentralisation et du développement local étant encore nouvelle et les acteurs en phase d'apprentissage, le potentiel de transformation est assez important. Aux Comores, les deux communes accompagnées ont des expériences de communalisation anciennes, imaginées et mises en œuvre par elles longtemps avant d'avoir bénéficié du dispositif de décentralisation, d'abord exploratoire avec les délégations spéciales, ensuite légales avec la mise en place des communes actuelles.

Ici, l'attribution des changements à observer n'est pas à négliger si on veut saisir la réalité des transformations impulsées par la Convention Programme.

CONTEXTE BÉNIN



Les principales lois de décentralisation du Bénin datent de 1999 et 2000, et les premières élections municipales se sont déroulées en 2003, et renouvelées en 2008 dans le calme. Le cadre institutionnel est composé d'un seul niveau de décentralisation, la commune, et d'un seul niveau de déconcentration, le département ; les communes étant sous tutelle de la préfecture. Les collectivités sont administrées par un Conseil Communal ayant à sa tête un maire élu. Le Conseil désigne ensuite les Chefs d'Arrondissements.

Les Mairies sont regroupées en association, l'Association Nationale des Communes du Bénin, et sont devenues des actrices incontournables du développement. Un premier bilan sur la gouvernance locale réalisé en 2007 par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) relève que les communes du Bénin ont exercé les compétences qui leur ont été dévolues à travers le dispositif institutionnel et organisationnel qu'elles ont mis en place, mais qu'il leur reste beaucoup de faiblesses au niveau de l'exécution de leur budget d'investissement à cause du manque de recettes.

Ainsi, au début de la convention programme les mairies sont bien établis dans leur deuxième mandature, et les capacités des communes sont déjà importantes. Entre 2011 et 2021, le Bénin a connu plusieurs cycles électoraux, avec des tensions grandissantes, notamment autour de l'élection présidentielle. L'élection municipale, communale et locale de juin 2015 a été compliquée à vivre pour un grand nombre de

communes. En effet, l'installation des maires, conseillers communaux et surtout des chefs de villages a pris du temps et n'a été effective qu'en janvier 2016. L'élection présidentielle de février-mars 2016 s'est quant à elle déroulée dans le calme. Toutefois, le nouveau président manifeste de plus en plus sa volonté de re-centraliser des compétences dévolues aux communes, en particulier autour de la gestion et de l'accès à l'eau potable, notamment en créant une nouvelle agence de l'eau, ce qui suscite quelques inquiétudes quant à la volonté de continuer dans la voie d'une décentralisation plus large.

Rappel des évolutions des orientations des activités de GRAIND durant la CP

Au commencement, la priorité est d'effectuer un travail d'éducation à la citoyenneté et d'accompagnement des OSC pour rapprocher élus et citoyens, ainsi que de favoriser la création d'espaces de concertation afin de mieux piloter les plans de développement communaux (PDC). Lors du démarrage des activités de la phase deux, la mobilisation citoyenne est engagée à travers divers outils que sont les PDC, le Plan Annuel d'Investissement et les séances de reddition de comptes. Mais elle se montre essentiellement quantitative et repose sur des assemblées d'individus. En effet, le tissu des organisations de la société civile est très faible dans certaines communes. Les Organisations Communautaires de Base sont un peu plus nombreuses, surtout parmi les associations de femmes sou-

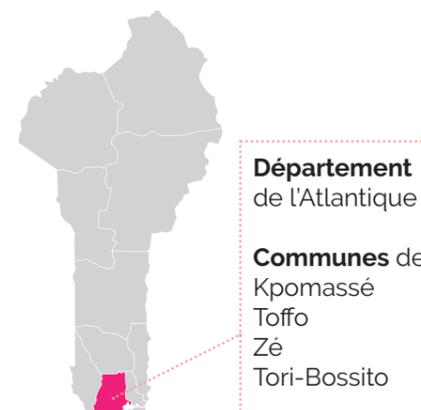
vent organisées autour de tontines dans les activités d'hygiène et d'assainissement et les activités agricoles génératrices de revenus.

Toutefois, les populations n'ont pas été bien impliquées dans l'actualisation des PDC. GRAIND choisit alors d'installer des cadres intégrateurs, plus représentatifs, dans ses 4 communes d'intervention lors de la 3ème phase, Kpomassé, Toffo, Zé et Tori-Bossito

Dans ce contexte, un travail particulier va être fait sur l'offre et la demande de reddition de comptes entre la commune et les habitants. Par ailleurs, une logique d'appui institutionnel à la maîtrise d'ouvrage des communes a été mise en place progressivement à partir de la seconde phase de la CP, en réponse aussi à la stabilité des communes dans la poursuite de leurs missions.

ENJEU

Une meilleure transparence, avec un accent sur la reddition de comptes, à l'intérieur des dispositifs de concertation et des institutions communales déjà bien rodées.



STRATÉGIE :

Coté Mairie : « L'appui technique »

- > Élaboration et suivi des plans de Développement Communaux
- > Appui des 3 communes à l'élaboration du Plan Annuel d'Investissement (PAI) et à son évaluation
- > Appui des 3 communes à l'organisation des séances de reddition de comptes

Coté population

« L'éducation citoyenne »

- > Émissions de radio sur des thèmes spécifiques (gouvernance, droits et devoirs du citoyen, etc.)
- > Animations nocturnes grand public autour de films sur la décentralisation
- > Confection et implantation de panneaux véhiculant des messages sur la décentralisation

« Structuration de la société civile »

- > Mise en place de cadres intégrateurs dans les communes
- > Élaboration d'un plan de renforcement des OSC des 3 communes
- > Appels à Manifestation d'Intérêts auprès d'organisation de femmes sur l'EHA
- > Structuration en ACEP (Association Des Consommateurs d'Eau Potable)
- > Appui direct à la mise en place de comité de gestion (EHA) et indirect à la mise en place de « Cellule de participation Citoyenne »

Les étapes

L'effort s'est orienté vers la structuration des acteurs de différentes manières à travers des projets dont les objectifs participaient à ceux de la CPDL, et qui apportaient la contrepartie exigée. Les efforts se sont donc concentrés sur :

- L'accompagnement de la structuration des populations** autour de l'eau, l'hygiène et l'assainissement dans le projet PADELCO (financement UE)
- L'accompagnement de la structuration de l'ensemble des acteurs** dans des « cadres intégrateurs » avec le projet REPASOC (financement UE-État central)
- Le renforcement de toute la dynamique de mobilisation citoyenne** (par la sensibilisation), de concertation et de reddition de comptes plus spécifique à la 3ème phase de la CPDL.

ACRONYMES

- ACEP** : Association des Consommateurs d'Eau Potable
ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin
EHA : Eau Hygiène et Assainissement
GRAIND : Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives Nouvelles de Développement
OCB : Organisation Communautaire de Base
OSC : Organisation de la Société Civile
PADELCO : Programme d'Appui au Développement Local Concerté
PAI : Plan Annuel d'Investissement
PDC : Plans de Développement Communal
RePaSOC : Renforcement de la Participation de la Société Civile

CONTEXTE HAÏTI



La fin des années 2000 ouvrait un peu d'espoir en Haïti. Le pays donnait quelques signes de stabilisation et de progression. En ce qui concerne la décentralisation, des décrets avaient été promulgués en 2006, qui lançaient un cadre. Pour autant, les dynamiques de développement local n'étaient encore que balbutiantes. À cette époque, on relevait surtout la faiblesse des services proposés par les équipes municipales pour les populations des bourgs et des sections rurales, des ressources humaines des administrations communales peu formées, peu d'outils de planification et finalement peu de maîtrise des mandats et des missions par les élus. Le dialogue entre acteurs de la communauté était difficile, sans espace formel pour échanger, débattre de la réalité du territoire, des problèmes à traiter, des enjeux et potentialités de la commune. Les Organisations de la Société Civile (OSC) existaient, mais avec des difficultés pour obtenir la reconnaissance de leur statut par la mairie.

Malheureusement, le tremblement de terre de janvier 2010 a complètement modifié la situation et a tout bousculé. Plus que jamais, Haïti redevenait dépendante de la communauté internationale et les ONG se sont multipliées – souvent avec des approches à court-terme. En parallèle, des catastrophes naturelles à répétition ont encore suivi, presque chaque année, entre ouragans et sécheresses.

Le Nord-Ouest, particulièrement vulnérable, en a

gravement souffert notamment en 2012, 2015, 2016, pour ne citer que les épisodes principaux. Ces mêmes années, une dégradation de la situation politique et institutionnelle a commencé sous le président Martelly. Accaparement progressif du pouvoir et corruption ont initié une nouvelle spirale négative.

Une inflation croissante a commencé à partir de 2014. Au niveau local, les mandats des élus étaient arrivés à terme et ont mené à des tensions ; en 2015-2017 une longue période électorale a enfin porté de nouveaux élus locaux. En même temps les retards de paiements des salaires dans l'administration démobilisaient les cadres.

Globalement, la situation a continué de s'aggraver jusqu'à mener à une crise totale à partir de 2018-2019, à tous niveaux : politique, institutionnel, social, économique, environnemental et finalement sécuritaire. La population s'est globalement résignée à vivre dans ce contexte très insatisfaisant, avec peu d'espaces pour s'exprimer et agir.

La fin de la décennie et la crise totale ont laissé la population dans un immense sentiment de désillusion et de désespoir. Les plus vulnérables se sentent abandonnés à leur sort et font face à l'insécurité : les jeunes, les femmes, les paysans, les populations des bidonvilles, et la classe moyenne, c'est-à-presque l'intégrité de la population. L'exode dans le pays est de plus en plus fort.

Rappel des évolutions des orientations des activités d'ADEMA et d'ID durant la CP

C'est une grande partie du département du Nord-Ouest qui a été concernée par les actions d'ID et ADEMA (au total 7 communes sur 10), avec l'arrondissement du Môle Saint-Nicolas, comprenant les 4 communes du Bas Nord-Ouest : Jean Rabel, Bombardopolis, Baie-de-Henne et Môle Saint-Nicolas ; l'arrondissement de Saint-Louis-du-Nord, comprenant 2 communes (Saint-Louis-du-Nord et Anse-à-Foleur) ; et la commune de l'Île de la Tortue dans l'arrondissement de Port-de-Paix.

La population couverte est d'environ 450 000 habitants. Avant la CP, le Nord-Ouest avait déjà connu des projets de développement local qui avaient permis d'ancrer de premières bases solides en matière de renforcement de la décentralisation et de dynamiques de développement local.

En s'appuyant sur ce terreau favorable, la première phase de la CP s'est orientée vers des logiques d'appui institutionnel (schéma d'aménagement, PCD, renforcement, adressage, cofinancement de projet).

En phases 2 et 3, les orientations ont évolué progressivement, d'abord en s'ouvrant au renforcement de la société civile, puis rapidement vers la création de liens entre les OSC et les collectivités territoriales.

En phase 3, un partenariat a été noué entre ID, ADEMA et la Direction des Collectivités Territoriales du MICT, avec l'ambition de lancer une approche de renforcement des capacités des collectivités en commençant par ce département.

ENJEUX

Dans un département si abandonné, l'enjeu était avant tout de mobiliser les acteurs locaux sur les enjeux de leur territoire, mais aussi de faire le lien avec l'échelle nationale pour contribuer à des actions et politiques intégrées.

Arrondissement du Saint-Louis-du-Nord (HNO)
Communes de Saint-Louis-du-Nord Anse-à-Foleur

Arrondissement de Port-de-Paix Ile de la Tortue

Arrondissement du Môle Saint-Nicolas (BNO)
Communes de : Jean Rabel Bombardopolis Môle Saint-Nicolas Baie-de-Henne



STRATÉGIE

De manière générale le programme s'est développé à partir des acteurs locaux mobilisés dans une dynamique de Plan Communal de Développement, tout en renforçant en même temps les liens avec les services déconcentrés de l'État. Par la suite, le programme a aussi appuyé le pouvoir d'agir des acteurs locaux.

Une démarche ascendante partant du plus près des « habitants »

La réalisation des Plans Communaux de Développement (PCD) s'est faite selon la méthodologie du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE). Les autorités locales y ont été formées et accompagnées par ID et ADEMA, avec une attention portée notamment sur la mobilisation et l'encouragement de la population. La démarche s'est ensuite déroulée dans chaque commune, avec des ateliers dans les habitations, les sections communales, et enfin au niveau communal.

L'appui institutionnel aux communes et sections communales

- > Le renforcement des compétences locales dans le cadre des orientations et stratégies nationales
- > L'écoute et la structuration des acteurs
- > La planification du territoire
- > La concertation

Apprendre en faisant

Autant les organisations de la société civile que les autorités locales ont bénéficié de fonds d'appui pour développer leurs projets locaux. Elles ont été accompagnées pour mieux autoévaluer leurs propres enjeux, apprendre des principes et règles de bonne gestion, identifier et mener des projets pertinents, et rendre des comptes localement sur la gestion de leur projet.

ACRONYMES

ADEMA : Ansanm pou yon DEmen Miyò an Ayiti (Ensemble pour un meilleur devenir en Haïti)

ASEC : Assemblée de Section Communale

CASEC : Conseil d'Administration de la Section Communale

CDSC : Conseil de Développement de la Section Communale

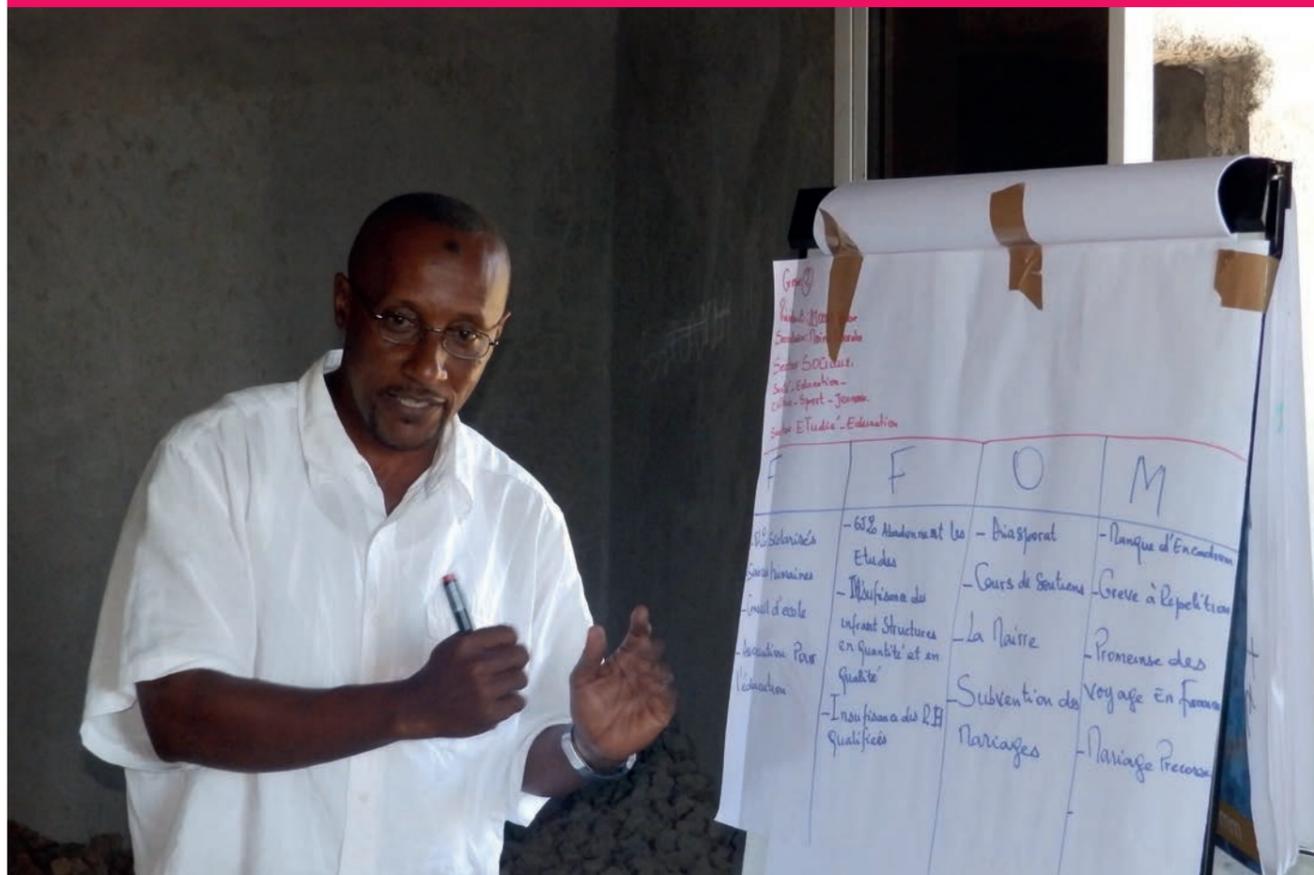
CDC : Conseil de Développement Communal

MICT : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

MPCE : Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

PCD : Plan Communal de Développement

CONTEXTE COMORES



Sur l'île de Grande-Comore, le projet a été mis en œuvre dans 2 communes : la commune de Mitsamiouli composée de 6 localités et celle de Nyumakomo composée de 8 localités.

Ces deux communes connaissent des expériences diverses de communalisation (ou pouvant être considérées comme telles) avant la commune légale érigée en 2011 dans le pays. Au regard de leur antériorité et de leur poids culturel, tous les villages sont soumis à un système de droits et de devoirs à respecter.

Ce système de droits et de devoirs contribue plus ou moins bien à la cohésion sociale au sein et entre les villages riverains.

À la Grande-Comore, les décisions se prennent à l'échelle des villages, par des notables qui gardent des pouvoirs traditionnels et financiers très importants.

À Nyumakomo, 3 villages (Ntsadjeni, Ouhozi et Founja) qui revendiquaient avoir les mêmes assises culturelles formaient déjà une forme de communalisation. La commune légale de 2011 est venue ajouter à ce noyau 5 autres villages environnants.

Cette situation a créé des tensions multiples (dans le choix du lieu d'implantation des locaux de la commune), mais surtout, maintient une sorte de concurrence entre les notabilités de ces trois villages et la commune.

À Mitsamiouli, des tensions dans l'exécutif communal, traduction d'une démarcation des localités et de leurs intérêts, rendaient la commune presque artificielle, moins forte et symboliquement moins importante que chacune des localités composant la commune, parti-

culièrement le chef-lieu, Mitsamiouli ville. Du fait d'une décentralisation encore largement inachevée, les communes connaissent de grandes difficultés à mobiliser les acteurs locaux hors des cadres villageois.

L'intérêt communal n'est donc pas encore ancré dans les mentalités.

Dans ce contexte, deux acteurs majeurs ne sont pas encore suffisamment intégrés dans les dynamiques de décentralisation : la notabilité en tant qu'institution qui détient les pouvoirs économiques dans les villages, et la diaspora qui a une puissance symbolique et financière supérieure à celle de tous les acteurs identifiables aux Comores.

Rappel des évolutions des orientations des activités de MAEECHA durant la CP

En phase 1, MAEECHA a mené une campagne et un programme d'éducation citoyenne et d'appui aux acteurs locaux (élus et OSC). Progressivement, elle a appuyé la mise en place et le fonctionnement des cadres de concertations et par là, des Conseils de Développement Communal (CDC), chevilles ouvrières de l'élaboration des Plans de Développement Communal (PDC).

Par ailleurs, l'accent est mis sur la communication entre collectivités et citoyens. MAEECHA initie également une première vague d'appui financier aux projets issus des PDC par la mise en place des Fonds de Développement Communal (FDC) et en participant à l'élaboration des plans de financement.

En amont, les capacités de gestion des collectivités et des CDC sont renforcées. En phase 2 et 3, MAEECHA s'est appliqué à renforcer le leadership et les capacités des AL à piloter le développement local afin d'animer la concertation et la mobilisation communautaire.

Un travail conséquent a été mené en vue d'encourager le développement d'une culture de la redevabilité.

Un axe « plaidoyer » est venu s'ajouter en vue de promouvoir la décentralisation, notamment financière, auprès des décideurs politiques.

Enfin, MAEECHA a soutenu une nouvelle vague de projets figurant dans le PDC de chaque commune.

ENJEU

Un positionnement entre participation citoyenne et reddition des comptes en vue d'inclure tous les acteurs clés du développement local et favoriser une gouvernance participative

Grande Comores
Communes de
Mitsamiouli
Nyumakomo



STRATÉGIE

La recherche d'une plus forte concertation dans la planification et la mise en œuvre du développement communal passant par :

Appui institutionnel aux communes et cadres de concertation

- > Appui à l'organisation des sessions communales et au vote d'un budget participatif
- > Formation des élus et appui conseil
- > Création des CC et par là, des CDC
- > Formation des CDC et appui aux AG annuelles et réunions de concertation
- > Élaboration de PDC
- > Mise en place d'un service de développement local au sein des mairies

Education citoyenne

- > Conférences-débats citoyennes et émissions radio
- > Soutien aux enseignants pour la réalisation d'activités citoyennes

Appui à la société civile

- > Formation des représentants des OSC à la planification du développement local et au suivi-évaluation de projet
- > Formation à l'animation de la concertation, la mobilisation communautaire et la recherche de financements

Soutien à la redevabilité et au plaidoyer

- > Soutien à l'organisation de séances de restitution publique de la gestion communale
- > Organisation de conférences-débats citoyens
- > Interpellations directes des autorités nationales
- > Publication d'une tribune trimestrielle dans la presse écrite locale

Mise en œuvre des PDC

Les projets se sont portés vers l'agriculture à Nyumakomo (construction de citernes à usage agro-pastoral, renforcement des capacités de stockage et de concertation) et l'éducation de base (construction de l'école primaire de Pidjani et formation d'enseignants).

À Mitsamiouli, l'accent s'est orienté sur l'écotourisme (réhabilitation et aménagement d'infrastructures touristiques, sensibilisation à l'environnement), l'éducation de base (réhabilitation de l'école primaire de Fassi) et l'agriculture (appui à la filière banane et diversification des semences).

ACRONYMES

- AG** : Assemblée Générale
- AL** : Acteurs Locaux
- CC** : Cadre de Concertation
- CDC** : Conseil de Développement Communal
- PDC** : Plan de Développement Communal
- FDC** : Fonds de Développement Communal
- MAEECHA** : Mouvement Associatif pour l'Éducation et l'Égalité des CHAnces

CONTEXTE CONGO



Au Congo, les niveaux décentralisés sont les départements et les communes des principales villes du pays. Les départements sont administrés par les conseils départementaux composés d'élus de chaque district du département.

Les conseils départementaux travaillent en lien avec les représentants de l'État congolais, à savoir les préfets (au niveau département) et les sous-préfets (au niveau district), et tout autre agent déconcentré du pouvoir central. Les lois de décentralisation transfèrent de nombreuses compétences aux collectivités, dont : l'enseignement public, la santé, l'agriculture, l'administration et les finances, les travaux publics et les transports, les mines, l'énergie et l'hydraulique.

Cependant, les délibérations issues des sessions du Conseil départemental sont soumises à la validation du préfet, qui vérifie la conformité avec les lois de la République. À la base, le décret n°280 du 25 juin 2013 organise la création, l'attribution et l'organisation des Comités de Gestion de Développement Communautaire (CGDC) dans les villages et quartiers comme organe de participation et de promotion des communautés de base au développement local.

En dehors de cette existence légale, très peu, sinon presque pas de CGDC sont mis sur pied ou fonctionnent effectivement. C'est pourtant en interprétant cette loi qu'ID et ses partenaires ont entrepris de créer des Comités de Développement Local (CDL) au niveau des districts, échelon infra-décentralisé peu investi par les autorités. La loi 2013-280 prévoit en effet que les CGDC à l'échelle d'un district peuvent s'organiser autour d'une organisation faitière.

En se positionnant sur cette échelle territoriale, le CDL comble un vide juridique et administratif, et facilite non seulement la participation citoyenne au niveau local, mais aussi une meilleure structuration du territoire. C'est d'abord le département du Pool (3 puis 5 districts : Louingui, Boko, Loumo, Mindouli et Kindamba) qui est concerné par l'action, avant une extension progressive aux départements de la Bouenza (2 districts : Mfouati et Mouyondzi) et enfin de la Lekoumou (3 districts : Zanaga, Bambama et Komono).

Les transformations sont ici, autant que dans les autres contextes, contraintes par des contingences que l'on ne peut négliger : la crise postélectorale dans le Pool (conflit violent entre 2016 et 2018) et la période de l'aide humanitaire qui s'en est suivi ; l'enclavement et les problématiques de droits humains (notamment avec les peuples autochtones) dans la Lekoumou.

Rappel des évolutions des orientations des activités d'ID/NIOSI (Pool et Bouenza) et ID/CERPAC/APD-PA-PV (Lekoumou) durant la CP

Au Congo, les enjeux d'une mobilisation citoyenne plus qualitative ont été préparés, d'une certaine façon avant la CP dans le secteur agricole, à travers l'investissement d'ID et de son partenaire la Fondation NIOSI. Entre 2010-2013, les actions visent à renforcer les acteurs du secteur agricole dans les districts de Boko, Loumo et Louingui : ce premier moment de l'intervention, reposait donc sur des projets essentiellement agricoles.

Entre 2013 - 2016, on note une évolution de l'intervention dans le sens d'une structuration en collectif qui s'ancre dans les actions de renforcement des acteurs collectifs

(UL et GIEC) les plus dynamiques et l'accompagnement de ces acteurs à une structuration à l'échelle du district, autour de comités de développement local.

Avec ECODEL (2016-2020), ADEL (2016-2018), ADEL-DH (2018-2021) une transition importante s'opère. Dans ce troisième moment de l'intervention, la logique de la mobilisation citoyenne devient le moteur des actions et de l'intervention.

On passe définitivement de la logique de développement agricole au développement local proprement dit, c'est-à-dire une logique dans laquelle l'engagement citoyen, et donc la centralité de l'intérêt général, est le moteur des actions plutôt que la recherche d'un bien ou d'un mieux-être personnel. On commence à voir des acteurs qui se mobilisent pour le collectif et la communauté dans des comités, groupements, associations...

ENJEU

La structuration et l'articulation des acteurs à l'échelle du district et du département.

Département de la Lékoumou

District de Zanaga
Bambama
Komono

Département de la Bouenza
Districts de Mfouati
Mouyondzi

Département du Pool
Districts de Boko Loumo
Louingui
Mindouli
Kindamba

ACRONYMES

ADEL-DH : Agriculture et Développement Local – Droits Humains
CDC : Conseil de Développement Communal
CDL : Comité de Développement Local
CGDC : Comité de Gestion de Développement Communautaire
ECODEL : Économie et Développement Local
GIEC : Groupement d'Intérêt Economique Commun
UL : Union Locale (de producteurs)
PDC : Plan de Développement Communal
PDL : Plan de Développement Local

STRATÉGIE

Les districts se situent sur des territoires à fort potentiel agricole, mais ne possédaient pas d'organisation économique et politique durable et concertée. Les actions des projets, d'abord portées sur le renforcement des activités agricoles, se sont ensuite structurées autour d'une dynamique de développement rural et agricole. Considérant l'absence de politiques publiques garantissant les besoins essentiels des populations, et confronté à l'absence de dialogue concerté entre les divers acteurs du territoire, les espaces de concertation se sont progressivement élargis aux autres acteurs du territoire. De même, les liens de redevabilité à destination des autorités locales se sont progressivement renforcés.

Activer la mobilisation citoyenne de tous les acteurs du territoire et susciter leur engagement par le mécanisme d'une redevabilité généralisée :

- > Actions d'éducation citoyenne en prenant en compte les différents groupes de population (émission radio, édition de guide de l'élu...),
- > Sensibilisations par la participation à des débats, à des ateliers thématiques

Structurer les districts pour y ancrer un développement économique et local durable :

- > Structuration de comité de développement local ayant pour but de coordonner les interventions de développement local à l'échelle du district
- > Réalisation de diagnostics de territoires : identification des forces et faiblesses des districts
- > Élaboration de PDL proposant des solutions aux défis du district
- > Accompagnement du processus de suivi-évaluation et de révision des PDL/PDC
- > Encouragement au dialogue entre autorités locales et citoyen.ne.s

Appuyer le développement économique local en soutenant les structures nécessaires à rendre les territoires attractifs et ainsi lutter contre l'exode rural

- > Appui à la structuration des acteurs les plus dynamiques (GIEC, Groupement local...)
- > Appui des initiatives locales visant la structuration et la professionnalisation des principales filières agro-pastorales, favorisant les complémentarités pour une amélioration de revenus des producteurs et l'augmentation du nombre d'emplois (filiale porcine, boutique d'intrants, filière manioc...)
- > Avec l'appui des CDL, promouvoir les complémentarités interfilières

Renforcer l'inclusion des populations les plus vulnérables dans les processus de développement local

- > Diagnostics de la situation des droits humains, sensibilisation et formation aux droits humains
- > Accompagnement des acteurs locaux (autorités locales, OSC, représentants de la population) pour une prise en compte réelle des problématiques liées à la place des groupes minoritaires et/ou discriminés dans la vie locale
- > Mise en place, par des groupes marginalisés et/ou discriminés, de microprojets contribuant à un changement de regard vis-à-vis de ces personnes vulnérables

CONTEXTE TCHAD



Au début de la Convention Programme, la décentralisation est toute récente au Tchad, avec les premières élections communales organisées en 2012.

Par ailleurs, ID dont le siège est à Poitiers, s'inscrit dans un contexte marqué par des liens historiques entre Poitiers et Moundou, du fait d'un jumelage entre les deux communes animé par deux organisations : « l'Association Poitiers-Moundou » (AMP) de Poitiers et son pendant tchadien « l'Association des Amis de Moundou Poitiers (AAMP) » fondées en 1993. ID de son côté intervient à Moundou depuis 2004 dans les secteurs de la santé, de l'eau et de l'éducation.

Du fait de la décentralisation naissante et dans le contexte d'une structuration progressive de la commune, ID va donc tester, à partir de la 2ème phase de la Convention Programme, un partenariat institutionnel avec la commune de Moundou dans le but de renforcer ses capacités en matière de pilotage du développement local.

Toutefois, de multiples difficultés ont émaillé le mandat du premier Conseil municipal élu de la commune. En effet, le maire et le conseil municipal dans son ensemble sont issus des rangs de l'opposition au Président alors en place. Cela s'est traduit par une très forte pression de la tutelle sur la commune (préfet) et une très forte instabilité de l'exécutif municipal (4 maires depuis 2012), des services peu fonctionnels (plusieurs changements de Secrétaire Général et directeur technique), et une grave crise financière (plusieurs mois d'impayés de salaires pour les agents

municipaux, des soupçons de mauvaise gestion, des transferts financiers en provenance de l'État qui n'arrivaient plus).

Rappel des évolutions des orientations des activités d'ID et de la Commune de Moundou durant la CP

En phase 1, avant la formalisation du partenariat avec la Mairie de Moundou, la CP concernait un seul arrondissement de la commune. Des phases d'extension des actions amènent progressivement à travailler sur les 4 arrondissements de la commune de Moundou au fur et à mesure des nouvelles phases de CP. Au début du programme « KOMNAND » (Concertation), la CP concerne précisément l'expérimentation en « projet-pilote » d'une démarche de développement local « pour initier les acteurs locaux à s'intéresser à la vie publique et à la faire participer aux œuvres de développement de la commune » (Rapport Tchad 2021). Très vite, se met en place un cadre de concertation reposant sur les Comités Ressources Quartiers (CRQ) (qui seront ensuite remplacés par les Comités de Développement d'Arrondissement (CDA)) réunis à l'échelle de l'arrondissement et non plus du quartier, entité administrative trop petite pour mener des actions structurantes. En phase 2, le projet s'oriente vers un partenariat institutionnel avec la commune et une volonté de travailler à renforcer et appuyer ses capacités à piloter le développement local (opérationnalisation du PDC) tout en étendant ses zones d'intervention à de nouveaux arrondissements.

Un appui prend également forme en lien avec les élus, pour établir un dialogue avec les OSC. En parallèle et pour pallier aux difficultés de financement que connaît la commune, se met en place un mécanisme de mobilisation de fonds communautaires autour des CDA.

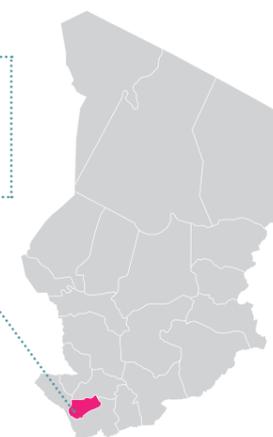
Enfin, la phase 3 s'est concentrée sur l'enjeu d'articulation des dynamiques de développement émergent des différents arrondissements et de la commune, avec la création d'un service de planification, l'institutionnalisation d'un cadre de concertation communal, et la reconnaissance des cadres de concertation à l'échelle communale, par arrêté municipal.

Le renforcement du dialogue avec les OSC a également été accentué, tout en poursuivant les efforts d'opérationnalisation du PDC et de mobilisation de fonds communautaires.

ENJEU

La mobilisation « citoyenne » pour une participation inclusive et financière des habitant.e.s afin de compenser les défaillances de la décentralisation tchadienne

Commune de
Moundou
3 arrondissements
4 arrondissements



ACRONYMES

AAMP : l'Association des Amis de Moundou Poitiers
AGR : Activités Génératrices de Revenus
AMP : Association Poitiers-Moundou
CRQ : Comité Ressources Quartier
CDA : Comité de Développement de l'Arrondissement
PDC : Plan de Développement Communal
PDA : Plan de Développement d'Arrondissement
PMH : Pompe à Motricité Humaine

STRATEGIE

Mobiliser et responsabiliser les populations autour d'actions concrètes à travers un Comité Ressources Quartier (CRQ), remplacé à l'échelle de l'arrondissement par des Comités de Développement d'Arrondissement (CDA), un pour chaque arrondissement. Dans un second temps, mobiliser les ressources et capacités communales et communautaires pour impulser des dynamiques de développement local endogène. Trois processus emboîtés sont identifiables dans l'action menée :

1. **La structuration des besoins** en demande discutée et validée de manière participative à travers les PDA (issus du PDC) ;
2. **La structuration de la participation financière** à travers une mobilisation notamment par un mécanisme de « budget participatif » ;
3. **L'accompagnement des associations** à la gestion financière et administrative de leur projet (pompe à eau, moulin, etc.).

KOMNAND I – investissement à destination du 1er arrondissement, avec un accent mis sur l'accès à l'éducation et initiation à la démarche développement local

- > Éducation et sensibilisation citoyenne (émissions de radio, spots sur la citoyenneté, la décentralisation et la démocratie locale)
- > Renforcement des élus de Moundou et du CRQ sur la concertation et la décentralisation
- > Formation des comités de gestion des forages
- > Amélioration de la qualité de l'éducation (contrats qualité, financement de 21 écoles...)
- > Financement de 30 micro-projets (PMH, AGR, assainissement)

KOMNAND II - investissement orienté vers l'institutionnalisation de l'action

- > Renforcement des capacités de la mairie (formation reddition de comptes, partage d'expérience à Ndjamena) et des CDA
- > Appui à la mairie dans la définition d'un dispositif de concertation « à la base »
- > Déclinaison du PDC en PDA
- > Mobilisation des ressources locales (financement communautaire)
- > Élaboration d'un calendrier communal et d'un journal municipal
- > Renforcement du dialogue entre mairie et OSC (focus group, débats thématiques)
- > Financement de 14 microprojets (installation de PMH, réhabilitation de forage, table-bancs, bloc de latrine) sur 3 arrondissements

KOMNAND III – investissement à l'échelle de la commune

- > Pérennisation de la démarche en accentuant les efforts de renforcement de capacités de la commune (maîtrise d'ouvrage, fiscalité locale, aménagement du territoire, structuration de services) et des CDA (vie associative, gestion financière)
- > Étude sur le potentiel fiscal de la commune et cartographie participative des infrastructures communales
- > Conférence citoyenne pilote sur la gestion des déchets
- > Mise en œuvre du budget participatif : construction de salle de classe, latrines, dalots, PMH, rénovation de centre de santé, équipement d'écoles, équipement d'une bibliothèque, aménagement de rues, soutien à la transformation de produits locaux...



CHAPITRE 2

Étude des effets et des impacts de 10 ans de développement local

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette étude est bien différente d'une évaluation : il ne s'agit nullement d'un contrôle ni même d'un suivi de cette phase de clôture des dernières activités de la Convention Programme Développement Local (CPDL), mais bien de se concentrer sur les enseignements que chacun tire, individuellement et collectivement, de 10 ans d'investissements divers, afin de définir des orientations pour les investissements futurs des années à venir.

L'étude a consisté à :

1. Montrer ce qui a changé
2. Permettre de tirer des enseignements sur les pratiques d'ID et de ses partenaires (en matière d'impulsion/accompagnement à la co-construction et à la co-production du développement local)
3. Aider à renforcer l'appréciation et la mesure des effets et des impacts dans les projets-programmes
4. Alimenter les réflexions en cours sur les pistes d'investissements d'ID dans le domaine plus général du développement à l'échelle de territoires

Le cadre heuristique

Il a fallu aussi définir une ligne de base à laquelle se référer pour apprécier le changement. Or, d'une part, il n'est pas évident de se souvenir de la situation initiale, et d'autre part, il est fréquent que les acteurs (et donc les interlocuteurs) changent, particulièrement dans les mairies. Un accent particulier a été donc mis sur l'identification de personnes disposant de la mémoire de ce qui s'est fait et des évolutions des situations.

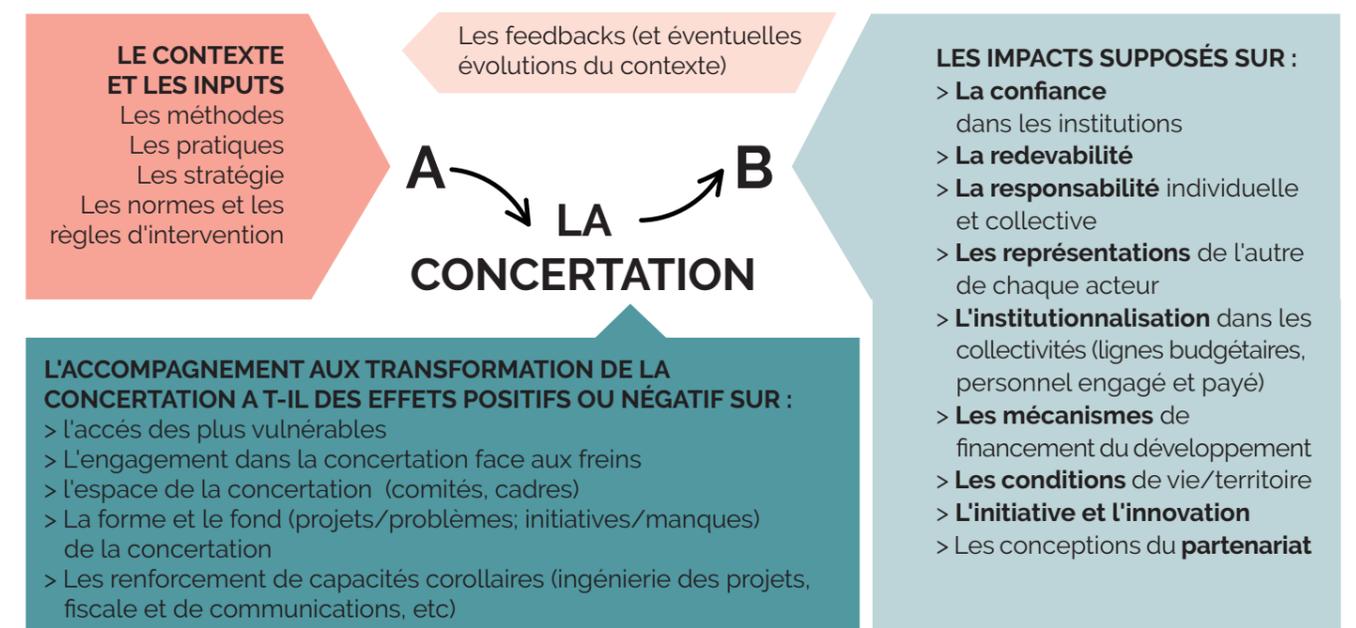
Cela supposait également de bien faire la distinction entre :

- **Effets** : toutes les petites ou plus grandes incidences dues à l'activité, qu'elles soient positives ou négatives, et qui interviennent sur le « cadre général de développement des territoires » tel que le conçoit ID

- **Impacts** : la somme des effets produisant des impacts structurants aux niveaux institutionnel (décider qui fait les choix, et comment), organisationnel (mobiliser les ressources, les initiatives et les moyens en fonction des objectifs), des métiers (concevoir, mettre en œuvre et transmettre des pratiques professionnelles), des individus (prendre en compte les différentes représentations) et des territoires (améliorer les conditions générales de vie).

À noter aussi une distinction importante entre effets et impacts du point de vue de la responsabilité : les effets sont bien de la responsabilité individuelle des acteurs, alors que les impacts sont plus larges et dépendent de facteurs extérieurs comme, particulièrement ici, le degré d'investissement politique au niveau national dans la décentralisation et le degré « d'intériorisation » de la décentralisation au niveau local.

Enfin, cela nécessitait de poser un cadre de référence suffisamment général et précis pour permettre les comparaisons entre pays. Les entretiens réalisés dès les premiers travaux de concertation sur cette étude ont abouti à la conception d'un schéma de positionnement d'ID. Ce cadre est résumé sur la figure suivante :



Comme on peut le constater, cet organigramme situe bien la concertation comme étant au cœur de la démarche développée par ID et ses partenaires. Cette démarche de négociation constructive est considérée à ce stade comme étant soit l'entrée, soit la finalité du processus, selon les cas et parfois selon les contextes. Si en principe celle-ci a toujours été considérée comme une entrée, avec l'ambition qu'elle soit un moyen de développer des réalisations contribuant à répondre à des enjeux de développement construits collectivement, il n'est pas exclu que dans certains cas elle s'institue en finalité. Par exemple, aux Comores et dans certains cas au Tchad et au Bénin, les finalités « entrée » et « processus » de la concertation étaient des objectifs séparés. Aux Comores, l'ambition était double : il fallait d'abord créer des cadres pour que des acteurs (communaux, villageois et associatifs) aux intérêts communs réfléchissent ensemble à leur développement. Ensuite, cette concertation visait effectivement à aller au-delà des dialogues pour aboutir à des réalisations concrètes contribuant au développement et à l'amélioration des conditions de vie. Au Tchad et au Bénin, la discussion concertée permettait aussi de mieux organiser la participation citoyenne, précisément autour de la régulation de la gestion de l'eau. Chaque concertation se faisait sur trois niveaux, bien séparés dans l'analyse : les inputs (pratiques et stratégies impulsées notamment), les modalités d'accompagnement (dispositifs mis en place et dispositions prises) et les impacts plus globaux.

La méthode de récolte, de partage et d'analyse des données

Les travaux de capitalisation menés par ID et ses partenaires sur les 10 années ont fourni une source importante de collecte d'informations permettant de voir la progression des réflexions dans chaque pays. Pour les compléter, des consultants locaux ont mené un travail de collecte au Tchad et en Haïti, où il était plus difficile de nous rendre suite à la situation sanitaire complexe de 2020. Nous avons aussi mené un travail de collecte de données au Congo puis au Bénin et aux Comores, secondés par un consultant local. Ce dispositif nous a permis de faire face aux conditions de confinement dans lesquelles nous nous trouvions en septembre et octobre 2020 au moment du cadrage de l'étude.

Dans chacun des pays, entre 12 à 15 jours ont été consacrés aux visites dans les communes. Chaque mission faisait l'objet d'un atelier de briefing introductif et d'un atelier de restitution-enrichissement immédiatement après. En Haïti, deux séances ont eu lieu : l'une directement dans le Nord-Ouest auprès des acteurs locaux, et l'autre à Port-au-Prince à l'attention des bailleurs (Agence Française de Développement, Union Européenne et Coopération Suisse), élargie à certaines ONG partenaires, dont une internationale (IRAM – Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement).

Ensuite, Inter-Mondes a privilégié des modalités d'entretien très ouverts, partant le plus possible des paroles d'acteurs et des situations critiques vécues. Cette méthode s'apparente à celle des « incidents critiques »

qui cherche à croiser les regards des situations critiques de différents pays, et tente de les analyser avec un recul historique, socio-culturel et de genre, afin d'en identifier certains mécanismes généralisables. Par la suite, un travail conséquent de reformulation et de synthèse a été mené afin d'assurer une qualité d'ensemble.

De même, des échanges tout au long du processus ont été maintenus avec un « comité technique » comprenant des membres d'ID, des partenaires et le représentant du F3E(Fonds pour la promotion des études transversales, des études préalables et de l'évaluation). Ces échanges ont été importants, au-delà de leur fonction initiale de rassurer sur l'état d'avancement des travaux, car ils ont permis d'approfondir régulièrement la réflexion et de monter en force dans l'analyse.



Produire un film pour illustrer le changement

Cette étude est accompagnée d'un film de 15 minutes présentant des témoignages de représentants des 5 pays sur les principaux changements de ces 10 dernières années en matière de développement local. Ce choix, correspondant à nos valeurs, d'une restitution médiatique à destination d'un large public (la vidéo est consultable gratuitement en ligne à l'adresse <https://www.youtube.com/watch?v=pEZrCmlQogY>) nous imposait d'investir dans du matériel de prise de son et d'image et de contractualiser avec des vidéastes dans les pays où nous n'avons pu nous rendre.

Ceci a plusieurs incidences importantes sur la démarche méthodologique. D'abord, avant tout enregistrement, il a nous a fallu bien faire comprendre, aux consultants d'abord, mais aussi et surtout aux acteurs et personnes dont on recherchait le témoignage, l'importance de sortir du mode purement évaluatif dans leurs témoignages. Cela supposait de mettre les gens en confiance et de créer les conditions pour un dialogue ouvert, dans l'esprit de réfléchir ensemble à ce qui a été fait, ce qui a changé au-delà des apparences, et aussi ce qui aurait pu être fait. A cet égard, la caméra pouvait parfois être un atout dans certains contextes et une entrave dans d'autres. gé au-delà des apparences, et ce qui aurait pu être fait.

Les limites du travail

Les principales limites de cette étude viennent d'abord du manque de temps imparti pour organiser une réelle discussion globale entre partenaires sur les constats et surtout sur les perspectives. D'autres limites sont relatives à la difficulté, dans certains pays, d'une part de sortir du mode simplement évaluatif pour partager une analyse plus développée des mécanismes internes aux sociétés qui favorisent ou entravent le changement ; et d'autre part, de camper un dispositif de collecte approfondie de données objectives. C'est l'expérience d'Inter-Mondes sur le continent africain, grâce à sa connaissance des enjeux du développement local, de la décentralisation et de la citoyenneté, qui nous a permis de surmonter globalement ces limites. On peut également souligner la qualité des consultants investis dans ce travail, qui n'ont pas ménagé leur peine sur un exercice relativement atypique compte tenu de la nature complexe et diverse des matières examinées, du nombre de « projets » impliqués et du nombre de sites concernés.

Le fil conducteur proposé

Avec le comité technique, nous avons construit ensemble un schéma qui permet d'éditorialiser un peu les résultats, dans le but de disposer d'un scénario pour le film de synthèse. Ce fil conducteur, bien que simplifiant chacune des situations/pays (et non suivi pour cette raison dans le présent rapport), est intéressant à connaître pour disposer de quelques repères avant de commencer la lecture.

LES ENJEUX ET LES IMPACTS

Les équipes des ONG ID (Initiative et Développement), ADEMA (Association pour le management associatif), GRAIND (Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives Nouvelles de Développement) et MAEECHA (Mouvement Associatif pour l'Éducation et l'Égalité des Chances) ont œuvré à faire émerger puis évoluer un certain nombre de dynamiques locales (DL), qui laissent, 10 ans après, des marques importantes dans le paysage mental et physique des territoires. Nous allons ici tâcher de relever en quoi consistent ces marques ou effets concrets, puis nous étudierons leurs impacts sur les DL pour mesurer la portée de l'action dans sa globalité.

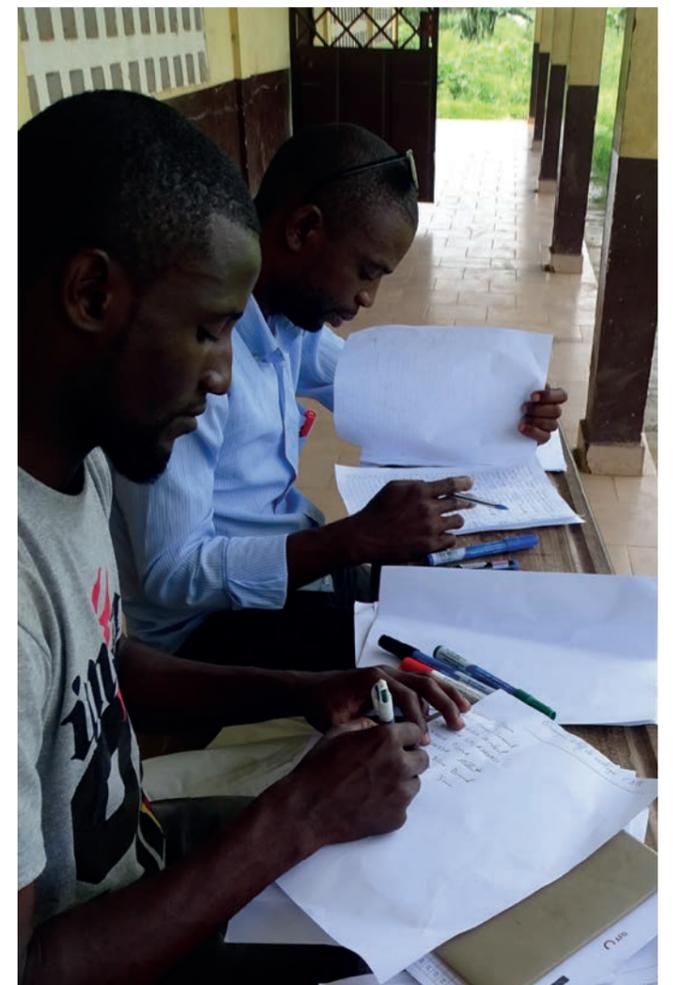
Cette partie s'attache donc à retranscrire l'analyse des actions réalisées sur les 5 pays d'intervention d'ID et de ses partenaires précédemment cités afin de valoriser d'une part les effets des activités de la Convention Programme en termes de réalisations ou de changements de comportement, et d'autre part les impacts structurels, durables, touchant aux représentations sociales. Partant d'entrées davantage thématiques, les grandes problématiques qui traversent les programmes

de développement local sont analysées sous le prisme de leurs contextes. L'étude apporte également quelques éléments de réponse à mettre en place et quelques points d'attention pouvant compliquer le déroulement du DL.

5 principaux enjeux constituent le cœur des effets et des impacts déclarés ou constatés. Ils se regroupent autour :

- > **IMPACT 1 d'une mobilisation plus qualitative et d'un engagement plus réel de chacun des acteurs**
- > **IMPACT 2 de l'articulation des acteurs et des échelles de la concertation**
- > **IMPACT 3 d'une meilleure coordination des interventions du local vers le national**
- > **IMPACT 4 d'une meilleure transparence des institutions créées, mais aussi des règles et des normes**
- > **IMPACT 5 de la construction d'intérêts communs et généraux**
- > **IMPACT 6 transversaux sur les métiers les organisations et les partenariats"**

A l'issue de la présentation de ces enjeux, nous exposerons certains facteurs favorisant ou entravant l'effectivité et les impacts de la concertation.



IMPACT 1

UNE MOBILISATION ET UN ENGAGEMENT PLUS RÉEL DES ACTEURS LOCAUX DANS LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT

Une mobilisation plus qualitative et un engagement plus réel des acteurs locaux est un enjeu à la fois initial et progressif des actions menées dans le cadre de cette Convention Programme (CP). Initial, puisque la mobilisation et l'engagement sont à la source, au fondement de tout effort de développement local un tant soit peu concerté. Progressif, car il a parfois été renforcé ou s'est invité plus tard comme objectif plus important en réaction à une meilleure maîtrise du contexte territorial et social. Il s'agit en tout cas de l'enjeu prioritaire, structurant et primordial, dans tout processus de développement.

Dans tous les pays, un travail important de mobilisation des forces vives du territoire a été mené. L'aspect « qualitatif », a très tôt été placé comme préoccupation stratégique dans la démarche d'ID et de ses partenaires (comme alternative au participatif « quantitatif ») en accord avec un aspect pragmatique lié à une volonté de placer le territoire et ses acteurs au cœur de l'intervention : ce sont les exigences du milieu qui fondent et définissent les caractéristiques de la « qualité ». Une autre dimension importante de la stratégie développée par les organisations de la CP concerne leur présence sur la durée dans les territoires, et donc pas seulement le temps d'un projet. Cette présence au long cours permet de mieux comprendre les réalités et les besoins du territoire, d'engager une réelle proximité avec les acteurs, et de créer un climat de confiance avec eux.

Ainsi, ID et ses partenaires s'appuient sur deux grands axes d'actions complémentaires pour favoriser la mobilisation citoyenne :

A. l'éducation citoyenne

B. l'implication des habitants dans les cadres de concertation et la réalisation des PDL (Plans de Développement local)

Par ailleurs, il ne faut sans doute pas négliger, dans la mobilisation, les dimensions plus morales, éthiques voire religieuses. Elles contribuent certainement, dans certaines zones plus que dans d'autres, à expliquer pourquoi les personnes s'engagent, puis cherchent à se

maintenir dans leur fonction de représentation, en dépit des faibles moyens accordés. La question du bénévolat en fait partie : qu'est-ce qui motive à en faire plus, parfois « au péril de sa vie » : l'intérêt commun ? Le prestige ? Le statut social ? L'engagement spirituel ou religieux ?

A | L'éducation citoyenne pour susciter l'engagement des citoyens

Il s'agit ici d'une première volonté de faire prendre conscience et de développer l'apprentissage de la citoyenneté, du développement local et de la décentralisation chez des populations qui soit ne connaissent pas ces processus, soit ne voient pas forcément l'intérêt de s'y engager collectivement. Ce travail d'éducation citoyenne a été une première étape obligatoire dans toutes les actions et s'est poursuivie tout au long des trois phases de la CP. Il a toutefois connu des déclinaisons dans chaque pays concerné par l'action.

AU BÉNIN, UNE INGÉNIERIE DE L'ÉDUCATION CITOYENNE

Au Bénin, la stratégie consiste à travailler la notion d'« engagement », tant du côté des mairies par le biais de formations dispensées par les acteurs de la CP, que de celui de la société civile en s'appuyant sur des médias comme des émissions de radio ou la présentation de films. Concernant ce dernier point, GRAIND a développé toute une ingénierie autour des trois activités d'éducation à la citoyenneté que sont la production et la mise en débat d'émission radio, de films/vidéos et de panneaux. Les radios communautaires ou l'affichage permettent un certain contrôle de l'information, en même temps qu'ils incitent les citoyens à faire l'effort de s'informer. Ils représentent donc des outils utiles pour que chacun soit au même niveau d'information. Il faut toutefois s'assurer que leur couverture soit suffisante pour une forte mobilisation, avec la possibilité de les cumuler.



AU TCHAD, UNE ÉDUCATION CITOYENNE S'APPUYANT SUR LES VALEURS LOCALES FACILITANT UNE MOBILISATION DE RESSOURCES FINANCIÈRES COMMUNAUTAIRES



Au Tchad, les activités ont consisté en différentes modalités d'information-communication et de formations auprès de la société civile sur les questions de la décentralisation et du développement local, puis du CDL (Comité de Développement Local). Ces premiers apports sont importants pour permettre aux habitants des quartiers et arrondissements de s'engager à un moment où les collectivités locales sont peu efficaces. Les effets, dès la première phase, sont perceptibles. On constate ainsi que cette mobilisation peut avoir des incidences sur la restauration d'une certaine confiance. En témoigne notamment ici l'importance d'un mécanisme de mobilisation-responsabilisation lié à des modes d'élections très directs dans les CRQ (Comité Ressource de Quartier) puis dans les CDA (Comités de Développement d'Arrondissement): « la méthode des élections dans un quartier, un niveau auquel toutes les personnes engagées se connaissent, permet de sélectionner les personnes les plus intègres » (rapport Tchad). Un travail de responsabilisation précise d'institutions locales dans la mobilisation des chefs de quartier, de carré et religieux réunis selon un principe d'hétéarchie (= système qui favorise la coopération entre ses membres) avec la société civile dans un cadre de concertation a ainsi été conduit.

Les enquêtes menées dans le cadre de cette étude laissent penser que ces impacts en termes d'éducation citoyenne permettent aussi une redynamisation des principes et valeurs importants dans la société de Moundou, qui progressivement s'étaient distendus. L'ensemble du processus peut ainsi être interprété

d'une manière nouvelle : avec comme input initial pour favoriser l'engagement citoyen, l'esprit du « Komnande », c'est-à-dire d'une concertation fondée sur la subsidiarité et l'hétéarchie (prenant le pas sur la hiérarchie, la féodalité et autres instituant structurants de la verticalité). Cette concertation est fondée sur trois piliers : « le NODJI (les alliances et reliances socioculturelles) et le BABLAE (l'entraide socioéconomique) nourri par le KOULA (l'importance de la valeur travail) qui sont des clés traditionnelles de mobilisation et de gestion des ressources d'intérêts partagés » (Ali Zakaria Moussa, Rapport Tchad). La remise en conscience des valeurs de probité s'exprime aisément dans des formules telles que « de toutes les façons, il est né avant la honte » (Rapport Tchad).

Cette revitalisation de valeurs traditionnelles a permis de mettre en place un mécanisme de financement communautaire des projets issus des PDA (Plans de Développement d'Arrondissements). Cet engagement n'aurait pu être possible sans restaurer des principes de confiance et d'alliance, messages clés des sensibilisations. À cet égard, il faut aussi noter que dans la participation aux financements, les résistances n'ont jamais porté sur des questions de pauvreté, mais sur un sentiment de méfiance (du à des précédents projets qui n'ont pas abouti) et sur des conflits communautaires (défiance). L'effectivité du cofinancement est certainement un marqueur fort de changement en matière d'engagement sur ces deux registres de la méfiance et du conflit. « *L'attitude des acteurs face à d'éventuels cas de détournements est un indicateur de leur niveau d'adhésion aux principes qui sous-tendent le développement local. Lorsque les acteurs condamnent et dénoncent ouvertement ce type de pratiques, on peut considérer que la primauté de l'intérêt commun devient progressivement une valeur défendue par les membres de la communauté* » (capitalisation ID sur l'implication des acteurs locaux dans la concertation)

B | L'implication des habitants dans les Cadres de concertation et dans la réalisation des PDL : pour une participation citoyenne allant au-delà de la mobilisation

Après ces efforts en matière d'éducation, ID et ses partenaires se sont engagés à mettre en place des logiques d'inclusion dans des espaces de concertation afin que la population puisse contribuer à la définition de projets de développement local et aux orientations de leur territoire. Cette implication s'est appuyée sur la mise en place de Cadres de concertation et autres espaces de dialogue, favorisant une remontée des informations larges et un engagement fort d'une partie de la population qui était auparavant soit mise de côté, soit « oubliée » du fait d'un fort enclavement

EN HAÏTI, LA RÉALISATION PARTICIPATIVE DES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX ABOUTISSANT AUX PLANS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL (PDC)

Parmi les exemples pratiques de cette inclusion, nous aborderons ici une expérience haïtienne de mise en place d'un espace de concertation dans les sections communales en vue d'élaborer les PDC. ADEMA et ID ont organisé de nombreux ateliers à différents échelons, depuis le niveau des « habitations » (le plus proche des habitants), en passant par les « sections », jusqu'au niveau communal. Il faut prendre ici la mesure de ce que cela révèle des particularismes de la société haïtienne : dans ce pays, pour travailler la notion de « confiance »,



il faut d'abord s'adresser aux « sections ». Entités différentes des associations ou d'autres formes de structuration de la société civile, les « sections » sont les unités de solidarité les plus proches des habitants. Les sections communales sont importantes en Haïti et peuvent être comparées aux arrondissements du Tchad ou du Bénin. Elles sont aussi structurées : il y a des Assemblées de Section Communale (ASEC), des Conseils d'Administration de la Section Communale (CASEC) et des Conseils de Développement de la Section Communale (CDSC). Au sein de chaque section contactée, deux types d'ateliers ont eu lieu : d'abord un atelier d'identification des forces, faiblesses, menaces et opportunités dans 16 domaines clés du développement local (eau, santé, éducation, énergie, agriculture, pêche, transport, etc.), puis un second atelier de priorisation des éléments identifiés précédemment pour chaque domaine.

Ces ateliers ont été l'opportunité de réunir dans un même lieu les représentants des collectivités territoriales (mairies, CASEC - Conseils d'administration des Sections communales) et les habitants. Les ateliers de diagnostics ont construit les bases d'une concertation et d'un engagement pour le développement des territoires. Ainsi, ces activités ont certainement permis d'améliorer le lien social entre les habitants ainsi que le niveau de connaissance des uns et des autres sur les ressources et les acteurs existants sur le territoire. La plus grande difficulté dans l'organisation de ces ateliers tient aux distances qui engendrent un coût de transport important aux élus des sections et aux représentants de la société civile pour rejoindre le bourg où en général les réunions ont lieu. Cela est particulièrement exprimé en Haïti où les distances sont importantes, l'habitat dispersé, et les sections communales rurales souvent laissées pour compte. Dans ce type de contexte, la concertation doit s'appuyer sur un minimum de projets économiques permettant de sortir d'un concept « au jour le jour » : ils doivent permettre de générer des revenus favorisant la prise en charge des déplacements ou d'autres considérations logistiques nécessaires à la concertation. À l'échelle communale, les ateliers ont pour but d'aboutir à un document de concertation communale faisant consensus. En raison du niveau plus élevé de technicité nécessaire à ces ateliers, les mairies, les CASEC et le comité de pilotage ont ciblé les personnes les plus com-

pétentes pour mener des analyses fines. L'enjeu de cette étape a été de faire intégrer un changement d'échelle, à savoir passer de préoccupations individuelles (par habitations) à communales (avec une étape nécessaire par les sections communales) : réadaptées à l'échelle d'un territoire communal global, les priorités identifiées au niveau d'une section n'étaient plus forcément prioritaires.

AU CONGO, UNE REDDITION DES COMPTES COMME LEVIER D'INCLUSION DES HABITANTS DANS LES COMITÉS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (CDL) ET L'ÉLABORATION DES PLANS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (PDL)

Au Congo, un mécanisme de reddition des comptes plus systématique, prélude à retisser une redevabilité plus sociétale, a été imaginé pour continuer à faire vivre une éducation citoyenne par la pratique. En organisant dans les districts (subdivisions administratives des départements) des séances de restitution et de partage des grandes idées retenues dans les Plans de Développement Local (PDL), les citoyens se sentent impliqués dans la conception et la mise en œuvre des activités de développement de leurs territoires. La dynamique insufflée par l'introduction de la reddition comme levier à l'engagement s'est cristallisée autour de la structuration des acteurs en Comité de Développement Local (CDL). Le CDL se positionne donc comme une instance au niveau des districts qui fédère en même temps toutes les initiatives de développement local.

Le principal impact sur lequel nous mettons l'accent est celui de l'inclusion par la redevabilité comme moyen de renforcement de la participation citoyenne. La construction des PDL s'est construite autour des enquêtes de sensibilisation et des monographies de certains villages (une étude monographique est une étude approfondie, exhaustive, essentielle pour poser un diagnostic le plus complet possible sur un sujet donné, ici l'analyse d'un territoire). Il était cohérent que la restitution publique des diagnostics nourrisse la compréhension collective du territoire (se questionner, s'accorder, faire valoir l'expertise des habitants). Les acteurs individuels, les associations et les autorités locales ont donc été logiquement associés à cette activité. La restitution des PDL a en effet permis de mobiliser les acteurs locaux quantitativement (il y avait plus de participants que lors des phases de sensibilisations et de monographies), mais surtout qualitativement (expertises, avis, données...), ce qui a facilité leur appropriation et leur mise en œuvre, en inculquant une culture de la redevabilité. Dans un deuxième temps, les acteurs les plus dynamiques dans les districts de Boko, Loumo et Loungui ont été encouragés à se structurer à l'échelle du district, ce qui a entraîné une mobilisation de beaucoup d'acteurs locaux autour de l'élaboration des PDL, lors de nombreuses séances de concertation organisées dans chaque district. Ainsi les autorités locales ont fortement participé aux activités d'élaboration des PDL, avec le rôle capital du Conseil départemental du Pool. Si l'élaboration des PDL a été un succès, leur promotion reste plus questionnable. Les CDL se sont, en effet, limités aux seuls financements du programme pour leur PDL, la situation financière compliquée des pouvoirs publics locaux (en raison des transferts inexistantes depuis l'État central, et des crises

sociopolitiques de 2016 à 2019) ne permettant pas d'investissement d'envergure de leur part, ce qui a fortement entamé la motivation de certains membres adhérents.

L'introduction de la reddition des comptes comme levier à l'engagement a cependant permis de susciter un éveil citoyen et une implication très importante des acteurs locaux de tout bord. Ces citoyens (r)éveillés deviennent des acteurs de leurs développements, en participant aux réflexions, décisions, négociations, mobilisations des ressources pour le développement de leurs territoires. On assiste alors à une émulation démocratique dont les ingrédients sont la représentativité, l'inclusion, la participation, le choix des représentants, les exigences de redevabilité.

AUX COMORES, UNE IMPLICATION DE LA NOTABILITÉ ET DE LA DIASPORA, FACILITANT L'ENGAGEMENT LOCAL DE TOUS

L'histoire politique et administrative des Comores s'est pendant longtemps construite sur des expériences de communalisation endogènes, organisées par des entités villageoises et traditionnelles qui ont ainsi développé une certaine autonomie, voire même une indépendance à l'égard de l'État central et de ses institutions locales. Le principal effet à reconnaître ici est l'amorce de l'inclusion de tous les acteurs dans la concertation. En effet, l'enjeu de la concertation est de réunir autant d'acteurs que possible autour d'une identité collective partagée et d'enjeux de développement communs. Nous avons eu la satisfaction de constater à Mitsamiouli et Nyumakomo la mise en place de tels Cadres en dépit d'identités villageoises fortes, et de réunir dans une même assemblée de discussion, négociation, et décision des jeunes, femmes, notables, autorités traditionnelles, etc. L'implication de la notabilité et de la diaspora (l'institution elle-même) a été sans doute une condition pour des impacts plus conséquents, dépassant la simple acceptation du CDC (Comité de Développement Communal). Elle a pu notamment permettre au CDC de bénéficier de plus d'apports financiers de la part de la notabilité, via une articulation intelligente de l'échelle communale avec l'échelle locale. Ce fait est étayé par une expérience récente menée par Alqibla, une association de développement de la ville de Mitsamiouli. Dans ce cadre, Alqibla a su imaginer des moyens subtils pour amener la notabilité de Mitsamiouli (en tant qu'institution) à lui confier « malgré elle », afin de promouvoir le DL, des sommes d'argent importantes.

Deux éléments ont semblé déterminants dans l'implication de la notabilité :

- > Sa responsabilisation, par l'utilisation transparente et dans l'intérêt général des ressources financières collectées lors des grands mariages, et la reddition des comptes auprès de la collectivité
- > L'instauration d'un mécanisme de confiance entre l'association et la notabilité, à savoir :
 - La mise en place d'une instance de délibération au sein de la notabilité sur l'opportunité d'une activité de développement local
 - Le développement de la confiance par la reddition des comptes auprès de la notabilité

Aux Comores, les principaux acteurs (le CDC, son bureau exécutif, le Conseil municipal, les notables qui en sont membres, etc.), tant dans la commune de Nyumakomo que dans celle de Mitsamiouli, se sont appropriés une disposition du Décret de promulgation de la loi sur la décentralisation permettant la mobilisation des acteurs par leur participation financière et en tant que main d'œuvre. Alors que les textes sur la décentralisation ont la réputation d'être faiblement appliqués, cette pratique imaginée par le CDC a permis de mobiliser des sommes d'argent destinées au renflouement du compte affecté au Fonds de Développement Communal. Des levées de fonds avalisées par les autorités traditionnelles des localités ont pu avoir lieu lors des manifestations culturelles (*madjliss*) spécifiquement organisées à cette fin, en collaboration avec les deux communes, à l'occasion de cérémonies liées aux grands mariages. Le CDC a également permis de mobiliser des volontaires pour la réalisation des travaux dans le cadre de projets de développement communal.

Marqueurs des effets d'une mobilisation et d'un engagement plus réels des acteurs locaux dans le processus de développement

> Un (r)éveil citoyen des personnes qui deviennent des acteurs de leur environnement, en participant aux réflexions, décisions, négociations, mobilisations des ressources pour le développement de leurs territoires.

> Une mobilisation des ressources locales, et donc de cofinancements communautaires pour les microprojets issus des PDL (Plans de Développement Local) au Tchad et aux Comores.

> Un développement des capacités à collecter de façon participative des données alimentant les PDL et les monographies, et à mobiliser les acteurs autour de l'exécution du PDL.

> L'inclusion de catégories d'acteurs (collectivités, société civile, jeunes, femmes, élites locales et/ou coutumières) dans les espaces de concertation qui, jusque-là, ne dialoguaient pas ou peu.

> Une émulation démocratique dont les ingrédients sont la représentativité, l'inclusion, la participation, le choix des représentants, les exigences de redevabilité, etc.

> Une visibilité de l'engagement et la mobilisation citoyenne à travers la réalisation de plus de 200 micro-projets issus des PDL.

FICHE OUTIL : LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE CONCERTATION

Enjeu :

Être représentatif de la société locale et donc inclure des groupes plus éloignés de la prise de décision

Composition :

élus, autorités déconcentrées, société civile, acteurs économiques et sociaux, habitants; inclusion des femmes, des jeunes et autres personnes en vulnérabilité

LES OBJECTIFS VISÉS :

- > Favoriser le dialogue et le rapprochement entre les acteurs d'un territoire (élus, autorités locales, société civile, acteurs économiques et sociaux, habitants)
- > Porter une vision commune de développement et d'amélioration des conditions de vie
- > Faire converger les moyens et connaissances en vue de générer des dynamiques de développement local endogènes et pérennes

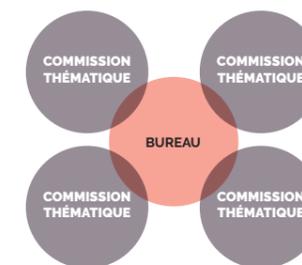


LE RÔLE DU CADRE



L'ORGANISATION INTERNE

- > L'AG est l'instance supérieure, rassemblant l'ensemble des membres. Elle se réunit 1 à 2 fois / an. Elle élit le bureau
- > Le bureau regroupe un noyau représentatif de membre du cadre qui se réunisse régulièrement pour gérer les affaires quotidiennes du cadre de concertation
- > Les commissions thématiques sont laissées à l'appréciation des membres. Elles s'emparent d'une problématique spécifique (par exemple : genre, jeunesse, vulnérabilité, agriculture etc.)



CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- > Sensibiliser en continu les élus locaux mais aussi la population sur la nécessité et les finalités de la concertation
- > Identifier les acteurs et les jeux d'acteurs qui structurent les dynamiques locales
- > S'assurer que la concertation part de la base (par ex. quartiers => arrondissement => Commune)
- > Intégrer l'opposition politique (lorsque cela est souhaitable) dans le cadre pour s'assurer que les décisions ne soient pas bloquées
- > Amener (si le cadre est adossé à la collectivité) le conseil communal à prendre un arrêté pour institutionnaliser le cadre puis à inscrire une ligne budgétaire pour le fonctionnement du CI et délibérer en ce sens ;
- > S'appuyer sur le zonage administratif existant pour désigner les représentants
- > Être sur le terrain et au plus près des acteurs concernés pour s'adapter en continu

IMPACT 2

UNE STRUCTURATION DES ACTEURS DU TERRITOIRE RENFORCÉE ET UNE MEILLEURE ARTICULATION DES ÉCHELLES DE CONCERTATION, DU PLUS « LOCAL » (LE COMITÉ DE GESTION D'INFRASTRUCTURE) AU PLUS « GLOBAL » (LA COMMUNE)

Un double enjeu d'analyse est présent ici : la structuration (verticale) de chacune des catégories d'acteurs – notamment celle de la population en « société civile » et celle de l'administration communale et des élus en « service » à la population – mais également l'articulation (horizontale) de ces « forces » à l'échelle du territoire à travers la concertation. Bien qu'assez différents en apparence, nous avons mêlé ces deux enjeux car, en pratique, on conviendra aisément qu'ils se conditionnent l'un l'autre. C'est notamment toute la portée de cette parole d'un ancien maire au Bénin : « *Tant que les gens ne s'intéressent pas aux affaires locales, les élus ne peuvent pas s'améliorer* » !

A | Au Tchad : une structuration de la concertation depuis la base vers la commune

Très vite, lors de la première phase, ID met en place un cadre de concertation reposant sur les Comités Ressources des Quartiers (CRQ), unité géographique de référence pour les habitants, puis les réunit progressivement en comités à l'échelle de l'arrondissement (phase 2), comme le montre la figure suivante. L'arrondissement apparaît ici comme étant un niveau particulièrement stratégique. Il permet de réunir élus communaux,

équipes techniques et représentants des quartiers et de la société civile, à une échelle territoriale dans laquelle peuvent encore se discuter les problématiques concrètes. En phase 3, un Cadre de Concertation Communal (CCC) permet de coordonner les Comités de Développement de l'Arrondissement (CDA) des 4 arrondissements et de proposer une vision globale de la concertation. À cette architecture de la concertation locale, un niveau microlocal supplémentaire s'ajoute afin de gérer en concertation les équipements et infrastructures découlant des microprojets retenus par les habitants. Ce niveau donne naissance à des comités de gestion, comme par exemple les comités de gestion des points d'eau potable et d'assainissement (CGPEA) ou les comités de gestion des moulins (CGM). Des comités de suivi des projets au sein des CDA sont également mis en place pour suivre l'avancée de la mise en place des infrastructures.

Cette architecture est en quelque sorte imposée par le manque d'effectivité de la collectivité locale, à la fois du fait du caractère récent des élections, du manque de services réellement fonctionnels, d'un déficit de transferts financiers aux communes (qui perdure jusqu'à aujourd'hui) et surtout d'une très forte instabilité à la tête de l'exécutif municipal (interventionnisme très prononcé de l'Etat dans la gestion quotidienne, remplacement du maire à deux reprises).

Les fonctions de chaque niveau sont bien établies et les règles de composition précisées par des modalités électorales réfléchies, mettant l'accent sur l'importance d'une modalité électorale directe basée plus sur la notoriété et la réputation que sur l'appartenance à une organisation

L'ENJEU DE LA CONFIANCE ENTRE ACTEURS

« *Les CDA ont eu recours à des collecteurs, méticuleusement choisis pour leur moralité, leur légitimité et leur connaissance de leur milieu, pour les épauler dans la collecte. Pour se prémunir de malversation ou de cas de détournement, les CDA ont utilisé des outils de suivi et de contrôle de la collecte. Des carnets de reçus et des listes d'émargement ont été remis aux collecteurs. Chaque versement effectué par le collecteur a fait l'objet d'un reçu signé par le/la délégué(e) d'arrondissement, lui/elle-même recevant ce même reçu au moment de transmettre l'argent à ID. Toute l'attention portée par le CDA et ID à assurer la transparence de la collecte, a participé de manière significative à relever le niveau de confiance des habitants* ».

(ID 2018 « Mobilisation communautaire des ressources en milieu urbain » Fiche de capitalisation)

Différentes stratégies de mobilisation ont été mises en place selon les contextes des différents arrondissements et des cibles de la collecte. Les responsables des CDA ont réalisé un travail important dans les quartiers pour communiquer sur l'importance de ces contributions financières. Des émissions radio ont été diffusées et des sensibilisations organisées dans les quartiers. Différentes difficultés ont dû être gérées, à cause notamment d'une certaine superposition de cette mobilisation communautaire avec la fiscalité locale.

LES INPUTS EN TERMES DE SUIVI DES COMITÉS

- > un comité ad hoc de suivi des microprojets au sein de chaque CDA
- > des comités de gestion des points d'eau potable et d'assainissement (CGPEA) et des comités de gestion des moulins (CGM), mis en place
- > une formation et un suivi (ponctuel sur une durée de 4 mois) par un prestataire ADRU (Agropole de Développement Rural et Urbain) des comités de gestion des CGPEA
- > une formation et un suivi du comité de gestion du moulin de Ngara, par les membres d'une association locale
- > la mobilisation d'un prestataire spécialisé pour le suivi technique de la réalisation des chantiers de PMH (pompes à motricité humaine)
- > la participation des animateurs de développement local (ADL) au suivi

particulière. Les personnes sont donc désignées avant tout pour cette probité à chercher l'intérêt commun plutôt qu'à défendre une catégorie ou une organisation particulière. Ce travail a certainement été renforcé par la responsabilisation des comités de gestion dans les CDA, par la responsabilisation à la transformation des besoins en demande à travers les PDA, et par la démarche de mobilisation des ressources financières (qui semble avoir été particulièrement réfléchi).

Un travail important a aussi été mené au niveau de l'articulation de ces organes avec la commune, afin que ces acteurs se retrouvent sur un plan « horizontal » en matière de participation aux dynamiques. Ce travail a pu bénéficier de l'apport d'outils importants, qui contribuent à responsabiliser chacun dans une démarche de décloisonnement des relations et d'instauration de la confiance entre les acteurs.

Parmi ces outils, citons :

- > les plans de développement d'arrondissement (PDA), déclinaison technique du plan de développement communal, permettant sa vulgarisation auprès des CDA, de la société civile et des habitants
- > la cartographie participative, qui a permis aux acteurs de se connaître, d'identifier les intérêts mutuels (mais aussi parfois différents) et donc de se faire confiance dans le choix des zones prioritaires qui allaient bénéficier de microprojets. La conséquence est une prise de conscience que l'attribution de microprojets ne se fait pas par réseautage ou clientélisme, mais sur des critères qui se veulent objectifs, répondant à un besoin jugé plus prioritaire (par exemple un quartier n'ayant pas accès à une source d'eau potable ou sans école, ce qui force les habitantes ou les enfants à le traverser pour trouver le service essentiel plus éloigné, ce qui est particulièrement pénalisant dans les quartiers périurbains, peu denses et urbanisés de Moundou)
- > la mobilisation financière à la base via une démarche de budget participatif : « La démarche de budget participatif a été pensée comme un levier pour mobiliser autrement les ressources financières locales. Dans un contexte de décentralisation



inachevée et de grandes difficultés financières de la commune de Moundou, l'enjeu est ainsi de rendre les habitants acteurs de leur développement et, au travers de la collecte, de les responsabiliser à mieux gérer et entretenir les ouvrages réalisés » (source : fiche de capitalisation « mobilisation des ressources en milieu urbain », ID).

B | Au Bénin, une structuration autour de secteurs précis : eau, hygiène et assainissement

Au Bénin la structuration articulation peut assez bien s'apparenter au cheminement observé au Tchad sauf qu'elle a surtout concerné deux secteurs précis : celui de l'approvisionnement en eau et celui de l'hygiène – assainissement. Les phases 1 et 2 ont constitué essentiellement un renforcement institutionnel : il fallait redynamiser les cellules communales « Eau, Hygiène et Assainissement » et les Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP), tout en accompagnant des Organisations de la Société Civile (OSC) à mener des actions d'éducation citoyenne sur l'eau et l'assainissement à travers des émissions de radio, des animations publiques, et des plaquettes informatives.

LES PRINCIPAUX INPUTS EN TERMES D'ACTIVITÉS AU BÉNIN

1. Appuyer l'organisation des assemblées générales des cadres intégrateurs incluant les OSC, les élus, les services déconcentrés de l'Etat et le secteur privé et appuyer leur fonctionnement
2. Accompagner les cadres intégrateurs dans le processus de suivi-évaluation des PDC/PAI
3. Appuyer l'amélioration de la qualité de l'offre et de la demande dans les mécanismes de redevabilité des élus communaux
4. Renforcer les capacités des OSC pour une meilleure participation à la gestion des affaires publiques locales (plaidoyer, veille citoyenne et leadership associatif)
5. Amener les OSC/OCB à porter des activités d'éducation citoyenne aux populations en intégrant les dimension « genre » et « jeunesse »
6. Affiner l'état des lieux des OCB
7. Mettre en place un fonds de soutien à des micros projets en cohérence avec les PAI/PHAC/PCEau et portés par des OCB (Groupement de femmes)

Parmi ces OSC, une attention particulière est portée aux associations et/ou aux Organisations Civiles de Base (OCB) de femmes. Des formations spécifiques leur sont dispensées dans les domaines du leadership, du plaidoyer et de la gestion de projet. L'ensemble de ce travail se place bien dans une forme de structuration verticale en renforçant la représentativité et les liens entre les acteurs de ce secteur.

Dans la phase 3, l'association GRAIND (Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives Nouvelles de

Développement), partenaire d'ID sur ce projet, s'est plutôt concentrée sur la concertation et l'articulation horizontale des acteurs et des actions, dans le contexte d'une expérimentation de « cadres intégrateurs » dans différentes communes du pays, lancée par la Maison de la Société Civile. L'accompagnement a donc été un peu plus distant, car les mairies sont censées être plus autonomes. Par exemple, à Toffo, le dernier Plan de Développement Communal (PDC) a été réalisé sans appui externe, directement par la commune.

À l'échelle communale, le rôle du projet était aussi d'aider à structurer techniquement le service en lui-même (via par exemple l'installation de panneaux solaires, dans la dernière phase). Par conséquent, l'échelle « micro » a été moins investie. Nos enquêtes montrent de ce point de vue un certain relâchement dans le service de l'eau, entraînant toute une série « d'histoires d'eaux », relatives à des pompes en panne, ou qui fuient, à des usagers qui parviennent plus ou moins bien à dénoncer des malversations, à des disputes entre fontainiers et clients, à des politiciens de la capitale qui bloquent les décisions de la mairie, à des jeux de concurrence entre privés (familles) et commune, etc. Elles montrent surtout le manque de concertation au niveau communal (au plus près des points d'eau), ainsi qu'entre les niveaux local et national. Ces difficultés de concertation semblaient résolues depuis les précédents projets mais ont resurgi dans les 3 communes de Toffo, Zè et Kpomassè. La situation est d'autant plus conflictuelle que le secteur, après avoir été totalement livré aux privés (familles disposant d'un peu de moyens), est appelé aujourd'hui à être monopolisé par une Agence de l'Eau à l'échelle nationale (et probablement multinationale), suite à des décisions venant de la présidence.

Dans ce contexte, nous proposons de mettre en avant deux activités particulières qui permettent d'illustrer, chacune à leur manière, le double enjeu de structuration (verticale) et d'articulation (horizontale) des acteurs :

LE FONDS DE SOUTIEN AUX MICROPROJETS

Il s'agit d'un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI), géré directement par GRAIND, étant donné que l'unicité de caisse des communes pose une série de contraintes techniques et temporelles empêchant de leur transférer pleinement cette fonction. Cette activité démontre bien la complexité de ce double enjeu : l'appui sous forme d'AMI, s'il renforce la structuration de l'organisation, ne crée pas les conditions d'une bonne articulation avec les autres acteurs ou même habitants de la « cité ».

Néanmoins, il y a des avantages dans ce concept. Le premier intérêt du processus réside dans le fait que, accompagnées par GRAIND, les différentes OCB de femmes apprennent à se positionner dans la société et à monter une manifestation d'intérêt. Second intérêt, les moyens obtenus dopent leurs capacités à déployer des activités de sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement dans les écoles et dans certains services publics. En milieu rural (à Adjacondji, dans la commune de Kpomassè) une OCB sensibilise ainsi 6 villages autour d'elle et réalise un travail considérable d'amélioration du cadre de

vie dans les villages via la mise en place de latrines (les incidences pouvant être importantes dans cette zone où la défécation à l'air libre engendre encore des maladies comme le choléra).

Parmi les inconvénients, seules 3 OCB par commune sont sélectionnées, ce qui crée parfois de la jalousie entre ces associations. Il y a aussi parfois un hiatus entre les moyens accordés et une adaptation difficile de ceux-ci au cadre de vie. Ainsi, certaines associations ont reçu des moyens pour réaliser un bac à ordures, disposer de gants et d'outils (brouettes, pelles) pour maintenir propres certaines places publiques et notamment les abords d'un lac, mais sans que les autorités communales ne les accompagnent dans la mise en place de règles et de contraintes pour pallier la pratique courante de jeter dans la nature plastiques et papiers lorsque ces espaces publics sont occupés par des fêtes. Il en est de même pour les écoles, dans lesquelles il apparaît que le nettoyage du lundi matin, après un weekend festif où les locaux ont été investis, est encore une obligation naturellement dévolue aux élèves.

Comme alternative, il nous semble qu'il aurait été plus intéressant de construire, avec la commune et des ressortissants disposant de temps et de « savoir-faire », un véritable soutien orienté vers la valorisation de toutes les forces mobilisables, en tentant de réunir les moyens pour construire des projets plus fédérateurs et stratégiques. Dans certains pays, par exemple, des communes mettent à disposition un local afin que les associations qui demandent un appui puissent trouver là de quoi avoir des conseils.

LE RENFORCEMENT DU PLAIDOYER ET DE LA VEILLE CITOYENNE

Ce travail semble créer une dynamique particulièrement forte dans les communes concernées, et avoir contribué à une articulation plus forte des acteurs issus de la société civile avec les autorités publiques, en particulier car elle favorise un équilibre entre la demande et l'offre de reddition des comptes. À cet égard, les ateliers de

formations menés par GRAIND, associés aux ateliers sur la reddition de comptes, semblent avoir été porteurs d'une réelle dynamique dans une commune comme Toffo par exemple. Ces ateliers ont eu pour conséquence imprévue de reprendre à leur compte une démarche qui tend à se généraliser au Bénin : le développement de cellules de participation citoyenne à l'échelle des arrondissements. Ces cellules sont censées informer de tout ce qui ne va pas, notamment dans la gestion des services (distribution de l'eau en particulier), dans la réalisation des chantiers prévus, etc. Dans la commune de Toffo, le responsable de l'ONG Bénin Action, particulièrement alerté suite à une session de formation sensibilisation à la reddition de compte de GRAIND, s'est investi pour créer des cellules à l'échelon du village. Cette ONG a également mis en place dans la commune une cellule juridique, avec un huissier et un avocat, dans la perspective de judiciariser toute affaire qui ne pourrait se résoudre après un travail préalable « diplomatique » de discussion et d'explication.

C | En Haïti : une structuration des acteurs qui s'améliore

En Haïti, la structuration s'est déployée, tant du côté des organisations de base et des OSC que des administrations communales. Les ONG ID et ADEMA ont développé, ces dernières années, des nouvelles stratégies visant à travailler au renforcement des acteurs d'un territoire, en particulier à l'échelle de la commune et des sections communales (voir encadré plus bas). Bien qu'investies de façons transversales dans l'ensemble des programmes de la CP, ces stratégies trouvent un écho très fort dans l'appui institutionnel prodigué aux collectivités territoriales en Haïti. La mise en œuvre de cette stratégie a été centrée sur les acteurs locaux, élus et OSC, mais aussi sur les services centraux qui

INPUTS EN TERMES D'ACTIVITÉS

	Types d'activités
Renforcement ...des OSC	> Diagnostic, identification (AMI) et réalisation d'actions de formation > Soutien à des microprojets avec appui financier et accompagnement de proximité > Échanges d'expériences > Éducation citoyenne > Réalisation de sessions de formations
...des collectivités territoriales (CT)	> Appui conseil et accompagnement des CT > Visites d'échange d'expériences > Subventions de projets portés par les CT > Appui à la mise en place d'une structure intercommunale
... commun	> Appui aux PCD : fonctionnement des PCD (réunion, aider à prendre la parole) > Appui aux cadres de concertation à l'échelle communale (CDC) et de sections communales (CDSC) > Expérimentation de projet pilote de partenariat public-privé (PPP) > Redynamisation du fonds de développement local (FDL) de Bombardopolis
... sur le plan politique	> Appui à l'organisation du plaidoyer > Travaux de capitalisation

deviennent des acteurs importants dans le dispositif. De manière plus précise il s'agit de :

> Renforcer les compétences des mairies par des formations autour de leurs mandats mais également à la redevabilité et à la maîtrise d'ouvrage

> Appuyer la mise en œuvre du Programme de modernisation des administrations communales (PMAC) du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), lors de la 3ème phase de la CP. ID et ADEMA avaient fait le constat des faiblesses des mairies concernant les compétences de leur personnel. Les deux ONG ont donc argumenté ensemble (via un plaidoyer) pour que le PMAC se déploie dans les communes du Nord Ouest. Les premiers résultats constatés par ADEMA et ID ont certainement contribué à l'extension du PMAC dans les 10 communes du NordOuest. Une convention a été signée et a pris fin en juin 2021.

> Renforcer les organisations de la société civile (formation en renforcement institutionnel et dans leur capacité de mise en œuvre de projet, accompagnement de proximité et échanges) en vue d'une meilleure reconnaissance, de davantage de compétences en gestion de projet et de dialogue entre OSC et autorités locales

> Consolider l'approche par la maîtrise du territoire : appui et accompagnement des communes avec l'élaboration de Plans communaux de développement (PCD) pour la planification du territoire, et un appui dans la mise en œuvre de ces Plans (concertation entre acteurs, financement de quelques actions du PCD et suivi de leurs implémentations)

Par le biais de cette structuration – articulation, nous constatons une amélioration du lien social. Déjà, en 2018 une évaluation externe (Sembene, SaintNatus, 2018 Evaluation externe programme de développement local d'ID et Adema, Rapport de synthèse, AFD/ID) des programmes d'ADEMA et ID notait : « une évolution positive est constatée dans le fonctionnement des OSC, avec une amélioration réelle de leurs capacités techniques, de leur gouvernance interne, une gestion plus rationnelle et efficace des ressources financières mises à leur disposition et une meilleure présentation des documents de reporting (technique et financier). (...) La stratégie d'intervention a globalement favorisé une appropriation de la démarche de DL et une amélioration des relations de partenariat entre les acteurs (AL, OSC, STD) ».

Notre étude confirme cette tendance et ajoute quelques compléments importants sur cette structuration – articulation des acteurs locaux via la concertation :

> La possibilité pour des étudiants, des stagiaires, de trouver de la documentation dans les communes entraîne un nouvel intérêt pour des jeunes diplômés qui cherchent un emploi : **les cadres de la commune sont de plus en plus « natifs »** de celle-ci, ce qui est de nature à lutter contre les

démissions (plusieurs directeurs généraux sur la période) et donc contre la perte de mémoire institutionnelle.

> L'apprentissage de la concertation est attesté par une meilleure **connaissance des rôles et mandats de chacun**. Un changement important noté est la capacité des mairies du Nord-Ouest ainsi que des CASEC à **mettre en œuvre des projets**. La **compétence en maîtrise d'ouvrage** communale s'est améliorée suite aux formations et apprentissages acquis au cours de la réalisation des projets. Des projets sont définis, élaborés ; des rapports des financements sont remis avec les pièces justificatives et les factures.

> **L'importance de la concertation** est de plus en plus reconnue, de même que celle du plaidoyer, afin de faire dialoguer les échelles.

> Il y a aussi un effet important sur la reconnaissance de l'importance des cadres pour permettre la **transparence** dans la gestion budgétaire et financière des projets identifiés dans le PDC. De même, divers témoignages attestent d'une **meilleure connaissance du territoire et des différents acteurs**

> **La création de deux fédérations d'OSC FOCODE-BH** (voir encadré) et FOSD est importante à mentionner. Le lien qu'elles établissent entre les organisations « de base » et la commune (4 sections communales), les PTF (Partenaires Techniques et Financiers) potentiels, voire l'Etat, notamment en permettant un réel travail sur les mécanismes de représentation (voir thèmes proposés par FOCODEBH) ne nous semble pas anodin dans le contexte d'Haïti.

> Enfin, **les intercommunalités développées** (sur l'arrondissement du Môle Saint Nicolas ou dans les communes du littoral du canal du vent) sont de belles dynamiques à renforcer. Dans un contexte de rareté des moyens, mutualiser ce qui existe localement et capacités à conquérir des moyens extérieurs semble parfaitement pertinent. Fédérations et intercommunalités illustrent parfaitement ici ce que ID et son partenaire ADEMA cherchent à établir en termes de liens entre structuration d'acteurs et structuration d'articulation des échelles territoriales. On constate en effet que le développement d'organisations et de réseaux permet de dépasser des échelles territoriales microlocalisées ; cela facilite à la fois un maillage du territoire (et donc une remontée plus fine des enjeux) et une mutualisation des moyens d'actions et d'aménagement du territoire (en témoigne la construction des routes par les intercommunalités).

Il reste cependant bien des difficultés à prendre en compte. Ainsi, les liens entre commune et CASEC restent des « convocations » du maire sans réelle concertation préalable. Les maires ne sont pas encore bien investis dans la concertation sinon de manière hiérarchique et

centralisatrice. Par conséquent, l'usage des fonds communaux versés par l'Etat pour certaines actions (routes) est encore décidé unilatéralement, alors que le CDC est consulté dans le cas des fonds « projets », notamment ceux de l'AFD avec l'appui d'ID et ADEMA. Le financement du fonctionnement de la concertation est faible voire nul. La mobilisation fiscale reste très faible (4% sur le quartier Jean Rabel, par exemple). Des arrêtés municipaux sont certes pris, mais sans force d'application ils restent lettre morte, de sorte que le coût d'élaboration des PCD reste lourd pour les communes. À cet égard d'ailleurs, nous suggérons de trouver un moyen pour faire évoluer la méthodologie et alléger le guide émis par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), ce qui rejoint ses propres analyses : adapter la méthode afin de limiter les coûts.

En définitive la décentralisation est encore très fragile. Des communes sans budget (dotations de l'État très faibles) et avec une mobilisation fiscale limitée, ont peu de possibilités d'apporter les services essentiels à leurs citoyens et citoyennes. Les retards réguliers des salaires jouent aussi au niveau de la motivation des cadres : comment les inciter à venir travailler et à être efficaces sans salaires depuis plus d'une année ? La notion de reddition de compte, la réalisation de rapports financiers est aujourd'hui connue même si elle a des difficultés à se mettre en place. Concernant le budget, les maires rencontrés ont la réponse facile et évidente : « comment être redevables sans avoir un budget à gérer ? ». Cette décentralisation fragile ne doit cependant pas empêcher de prendre la mesure des efforts réalisés depuis dix ans dans un contexte particulièrement miné par la démobilisation, tout ceci étant certainement lié à l'hétéronomie des aides et des injonctions d'urgence autant que de développement. Ici on voit que les efforts ont cependant permis d'initier des dynamiques et de renforcer les capacités des populations à s'organiser, à s'intéresser aux questions du développement, et parfois même à se structurer très récemment en fédérations ou en intercommunalités, capables aujourd'hui de mieux défendre leurs intérêts en connaissant les causes comme les contraintes.

D | Au Congo une démonstration réussie de l'intérêt d'une structuration du territoire à l'échelle du district

La volonté d'ID et de son partenaire, la fondation NIO-SI, d'engager une structuration du territoire à l'échelle du district se fonde sur le fait que cette échelle, qui est l'intermédiaire entre les villages et le département, n'était pas ou peu investie par les acteurs locaux pour se coordonner. Le décret n°280 du 25 juin 2013 organise la création, l'attribution et l'organisation des Comités de Gestion de Développement Communautaire (CGDC)

La création des fédérations d'OSC

« Nous avons pu rencontrer la Fédération des organisations communautaires de base pour le développement intégré de Baie de Henne (FOCODEBH). Cette fédération a pris naissance en mai 2019, sur une initiative lancée par ADEMA. Ce sont 14 organisations de base qui se sont réunies dont 4 sont des organisations de femmes. Les organisations sont issues des 4 sections de la commune. En novembre 2019, un comité de 7 membres a été mis en place suite à plusieurs rencontres. Des statuts sont élaborés et un processus de reconnaissance auprès du Ministère des Affaires Sociales est en cours. Depuis sa mise en place, la fédération a réalisé un plan stratégique pour 5 ans avec un plan d'action. Des réunions ont été réalisées avec les OCB pour ce travail lors d'un atelier. Avec la fédération, les thèmes de travail sont la démocratie au sein des organisations, le développement du leadership des membres et un renforcement du pouvoir partagé. Une des contraintes identifiées par la fédération à l'animation de ce regroupement d'association est la difficulté de se réunir, à cause des déplacements compliqués et d'un manque de ressources financières pour assurer les déplacements »
Cécile Bérut, Rapport Haïti.

dans les villages et quartiers comme organes de participation et de promotion des communautés de base au développement local. En dehors de cette existence légale, très peu voire presque aucun CGDC n'est mis sur pied ou ne fonctionne effectivement. C'est en interprétant cette loi qu'ID et ses partenaires ont entrepris de créer des Comités de Développement Local (CDL) dans les districts, du Pool d'abord, puis de la Lékoumou et enfin de la Bouenza. Cette loi prévoit en effet que les CGDC à l'échelle d'un district peuvent s'organiser autour d'une organisation faitière. En se positionnant sur cette échelle territoriale, le CDL comble un vide juridique et administratif, et facilite non seulement la participation citoyenne au niveau local mais aussi un meilleur maillage du territoire, tant l'existence des CDL et des cadres de concertations produit un impact réel sur la structuration du territoire.

En effet, le CDL et le cadre de concertation permettent d'améliorer le pilotage du développement, grâce à ce positionnement à l'échelle territoriale (non prise en compte dans la décentralisation). Ainsi, ils rendent possible et pratique l'administration décentralisée du territoire dans les districts et les départements, tout en faisant le pont entre une échelle micro locale (villages et très petites communes) normalement couverte par les CGDC (décretloi de 2013) et macro locale (le département) (décretloi de 2003). On note une amélioration des mécanismes de concertation au niveau local : on organise, réfléchit, décide ensemble, en partant des niveaux des villages, puis des axes routiers, jusqu'au district ; cette hiérarchisation permettant la mobilisation des acteurs, et surtout le recensement minutieux des questions et problématiques.

Il est sans doute important de souligner que la réussite proclamée ici l'est en raison de l'amorce qu'elle crée dans la dynamique de structuration à l'échelle du

territoire. Une réelle place est créée pour les CDL et les acteurs locaux.

À L'ÉCHELLE DU DISTRICT, LA STRUCTURATION DES ACTEURS EN COLLECTIF

Les effets impacts produits par l'installation, la structuration et le renforcement des CDL sont nombreux. Dans un contexte multi acteurs, où les précédentes interventions (dans le cadre des PADEL I et II) ont surtout montré la difficulté de travailler dans des contextes où la société civile est soit inexistante, soit peu active ou peu structurée, et où les seuls acteurs du développement sont des acteurs du secteur agricole, le développement local se confondait avec le développement agricole. Dans les districts d'intervention des programmes PADEL I et II, un début de structuration des acteurs (en filières : GIEC, groupement, union de producteur autour d'un comité d'acteurs locaux) a permis de comprendre que la structuration en collectif permettait sans doute, mieux qu'une approche individualisée, de gagner en pouvoir d'agir. Les programmes ADEL, ADEL DH et ECODEL ont donc commencé dans les nouveaux terrains par un travail de sensibilisation, afin de rassembler des acteurs autour d'enjeux et d'objectifs communs pour poser les bases d'un dialogue élargi. Sur ce socle de confiance, les acteurs de tous les secteurs se sont impliqués dans la construction d'un PDL et la mise en place d'un CDL. Celui-ci a amené à un changement complet de logique, en passant du développement agricole et individuel à un développement local et inclusif, avec un acteur qui devient central : le CDL. C'est le CDL qui organise et coordonne toutes les activités de DL à l'échelle du district. Les CDL ont contribué à mieux mobiliser les acteurs locaux autour de leurs propres problèmes et intérêts, à faire un zonage du territoire (villages, quartiers, axes, secteurs...) de manière à rendre concrètes les rencontres entre les acteurs. On voit donc bien que la structuration du territoire passe par la structuration du CDL.

L'ACCOMPAGNEMENT À L'AUTONOMIE DES CDL

À partir de sa création, le CDL devient le point névralgique des actions de DL dans les districts concernés. Sa création répond à la nécessité d'engager des démarches concertées entre tous les acteurs de développement des territoires concernés, mais aussi de transférer à des acteurs locaux les compétences de suivi-gestion-coordination des actions de DL contenus dans le PDL, de centralisation des formations accompagnements, de priorisation et pilotage des actions de développement, et d'accompagnement à l'émergence puis à la structuration des Organisations Paysannes et des Organisations de la Société Civile locales.

C'est pourquoi des formations et activités d'accompagnement à l'autonomie (c'est-à-dire à la capacité à comprendre les enjeux/dynamiques des territoires) sont menées en direction des acteurs, individuellement et/ou collectivement. Pour ce faire, des postes de chargés d'accompagnement dédiés ont été créés, appuyés en partie par le dispositif DIARO (autre convention programme d'ID). Le renforcement des CDL a contri-

bué aussi à créer une amorce dans le processus d'institutionnalisation des rapports entre CDL et autorités locales, même si les rapports de coopération et de collaboration sont pour l'instant informels. Cependant, nous essayons aussi d'aider à l'officialisation de cette collaboration : lorsque nous abordons la « planification du développement », nous précisons comment cette coopération collaboration peut se déployer, et nous abordons les améliorations en gestation (que nous entrevoyons) ou à inventer (que nous suggérons).

Pour aller plus loin, on peut regretter que l'accompagnement à l'autonomie n'ait pas été pensé et conçu en tant que concept opératoire. Il est normal que cette « absence conceptuelle » conduise à une impasse : en effet, on voit bien que l'accompagnement à l'autonomie des acteurs, qu'ils soient individuels (c'est-à-dire dans leurs métiers et activités) ou collectifs (groupements, GIEC, UL, CDL...), n'a pas été pensé en terme de processus. Par exemple, il nous semble important de concevoir l'autonomie comme un aboutissement défini et identifiable, avec des étapes intermédiaires construites autour d'indicateurs vérifiables qui permettent de suivre et d'évaluer les évolutions, y compris par les acteurs eux mêmes

L'ACCOMPAGNEMENT À L'INDÉPENDANCE DES CDL

Par le moyen des formations et des microprojets, collectifs et individus ont eu accès à des financements de leurs activités. Des boutiques d'intrants, des hangars de stockage ou des boutiques de vente des produits issus des membres du CDL ont été installés pour participer au fonctionnement du CDL. S'il est clair que les financements reçus ont, comme le montrent nombres de témoignages, modifié les conditions de vie des bénéficiaires, il n'est pas tout à fait certain qu'ils en soient arrivés à une indépendance réelle. Ceci ouvre aussi la porte à une série de réflexions sur l'accompagnement en soi, qui a su ici être orienté vers un certain potentiel propre des acteurs à s'autogérer le plus professionnellement possible, en transformant leurs activités paysannes en activités professionnelles. Ceci montre que l'indépendance vise à faire du CDL un acteur à part entière dans le développement du territoire.

E | Aux Comores, l'enjeu de l'accompagnement à la structuration de territoires communaux

Le principal impact est la contribution au renforcement de l'articulation des échelles de concertation. Car, aux Comores plus que dans de nombreux autres contextes, sortir de la dichotomie de la décentralisation pour harmoniser les initiatives et mobilisations des niveaux locaux, villageois et du niveau communal autour du

cadre de concertation est sans doute l'un des impacts majeurs de l'intervention de Maechea, notre partenaire dans ce pays.

Dans ce sens, nous pouvons relever deux actions fortes aux Comores :

D'abord, l'apparition et l'acceptation, à l'échelle communale (extravillageoise), du CDC en tant qu'acteur institutionnel fédérateur pour catalyser le développement communal (passage d'un acteur institutionnel villageois à extravillageois et donc, début de processus de « dédichotomisation » institutionnelle). L'acceptation du CDC a été facilitée par l'implication de notables (ces derniers sont naturellement détenteurs de « passeport idéologique », c'est-à-dire qu'ils ont une importance symbolique – religieuse et traditionnelle et administrative dans la prise des décisions, y compris en matière de DL dans leurs villages respectifs), qui sont à même de constituer un levier suffisant pour déclencher et soutenir tout processus de changement. Le CDC a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration du PDC et la mise en œuvre de certains de ses projets. Le nom est aujourd'hui entré dans le langage courant au niveau des 2 communes.

Ensuite, il y a aussi l'importance d'un processus visant à ancrer et à diffuser l'idée d'une nécessité d'« agir ensemble » pour impulser le développement local à une échelle qui dépasse celle du village. Cela a été notamment noté dans les deux Communes où les villages ont accepté de participer à des manifestations culturelles (madjliss) organisées par les CDC en collaboration avec les communes et ce afin de collecter des fonds pour contribuer au financement des projets communaux. Seul un village n'a pas souhaité participer à la manifestation, pour des raisons d'ordre religieux : le village de Fassi, réputé pour son profond attachement aux valeurs de l'Islam et pour n'avoir « aucune » coutume locale spécifique, pense qu'il est contraire à sa religion de financer une infrastructure touristique (qui serait source de comportements contraires à l'Islam : alcool et prostitution). De plus, sur l'ensemble des 2 communes, deux autres localités (=quartiers ou villages) n'ont pas participé au madjliss pour le financement des projets communaux, alors qu'elles avaient toutefois donné leur accord de principe. Ce changement d'avis a blessé les habitants des autres localités, pour qui cet accord de principe constitue « ce qui compte » et « est précieux »



LES EFFETS

- > Mobilisation des financements communautaires (Tchad) ou l'obtention d'un financement institutionnel (Congo et Haïti) par les cadres de concertation pour la réalisation des projets
- > Renforcement de capacité des acteurs locaux (dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage, et de l'animation de la concertation)
- > Amélioration des stratégies de développement territorial, avec une vision concertée et élargie des enjeux de développement dans le temps ou l'espace (plan de développement local, budget participatif, cartographie participative)
- > Développement de bonnes pratiques de concertation et d'animation d'acteurs locaux
- > Mobilisation des partenaires sur un territoire donné

LES IMPACTS

- > Systématisation plus marquée de la redevabilité, demandant plus de temps pour devenir pérenne. Une redevabilité non pas mécanique, attentiste, mais reposant sur des dispositifs de veille et de concertation de plus en plus rodés (en particuliers dans les villes de Toffo au Bénin, et de Moundou, au Tchad)
- > Restauration de la confiance dans les projets, ce qui traduit un rapprochement entre édiles (élus) et population
- > Diminution de la méfiance et de la défiance (conflits communautaires)
- > Augmentation de l'engagement citoyen vis à vis des infrastructures publiques (engagement contre les abus d'influence)
- > Affaiblissement de certaines structures traditionnelles en Haïti, comme le combite (firme festive d'entraide traditionnelle), et le rara (fête traditionnelle de rue rassemblant les foules constituant un patrimoine important)
- > Redynamisation de principes et valeurs importantes, par exemple, au Tchad, le NODJI (les alliances et reliances socioculturelles) et le BABLAE (l'entraide socio-économique) nourri par le KOULA (l'importance de la valeur travail)

IMPACT 3

AU-DELA DU TERRITOIRE : L'ENJEU D'UNE MEILLEURE COORDINATION DES INTERVENTIONS DES NIVEAUX LOCAL À NATIONAL

Le premier enjeu d'une planification du développement local est de prévoir sur plusieurs années les actions dans le temps et l'espace. Il s'agit d'identifier les priorités d'actions et de coordonner sur cette base les moyens et ressources du territoire pour parvenir à améliorer les conditions de vie des habitants. Toutefois, un second enjeu intervient rapidement : la coordination avec les autres échelles, en particulier avec le niveau national.

Par leurs interventions, les acteurs départementaux, régionaux, provinciaux ou nationaux contribuent aussi à façonner les territoires et les dynamiques de développement local. À ce titre, les organisations de la convention programme (CP) ont tenté d'impulser une coordination avec les acteurs nationaux, dépassant ainsi l'échelle des territoires d'actions. Délicate question, car faire un travail de coordination de ces actions implique de passer à une autre échelle de concertations, avec des acteurs souvent peu ouverts au dialogue, soit dans une logique autoritariste (« nous faisons, car les territoires sont incompetents ou corrompus »), soit selon un prisme de désengagement plus ou moins volontaire des actions de terrain (« nous n'avons pas les moyens d'agir »).

Plus globalement, cette coordination entre acteurs à différentes échelles traduit la profonde difficulté à décroquer des organisations ou institutions qui se font peu confiance mutuellement. C'est pourquoi les équipes de la CP ont eu des difficultés à investir cette logique de coordination, en la sortant d'une dimension locale pour la connecter au niveau national, malgré une bonne volonté visible.

A | Quand plus grande efficacité de l'action rime avec coordination

Si les initiatives menées par les organisations de la CP ont globalement contribué à consolider la coordination locale, le passage vers la coordination nationale a souffert d'un manque de volonté et/ou d'implication des instances déconcentrées dans les cadres

Une meilleure synergie entre les programmes de développement, les collectivités, et l'État, favorise les dynamiques de responsabilité individuelle et collective pour le développement local. Elle est censée renforcer l'efficacité de l'action en appliquant le principe de

La subsidiarité

Le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par l'action. Lorsque les situations excèdent les compétences d'une entité donnée, responsable de l'action publique, cette compétence est transmise à l'entité de l'échelon hiérarchique supérieur et ainsi de suite.

subsidiarité (voir encadré ci-dessus). Elle doit également permettre de renforcer son impact, soit en proposant des mutualisations de moyens, soit en favorisant un impact sur un territoire plus large en se répartissant les zones et les thèmes d'actions. Enfin, elle favorise un partage des informations. À ce titre, l'étude a relevé des débuts d'initiatives des équipes de la CP, des opportunités pas toujours investies, et de réelles problématiques de coordination, avec souvent à l'origine les échelles nationales.

AU BÉNIN, UNE COORDINATION AVEC LE NIVEAU NATIONAL REPOSANT SUR LES COMMUNES

Au Bénin, les collectivités locales sont déjà bien installées et ont eu le temps de faire l'expérience de la décentralisation et d'affirmer le lien avec le niveau central/national. En effet, que ce soit dans les politiques de l'eau, de la santé ou de l'éducation, les normes de service définies par le niveau central sont généralement suivies d'effets au niveau local. Les administrations et les élus en prennent connaissance et, sans être forcément totalement suivies, ces normes servent de référence. Par exemple, en matière de gestion de l'approvisionnement en eau, le gouvernement en place a promis un approvisionnement systématique dans tous les villages, conformément aux engagements pris dans les Objectifs de Développement Durable (ODD), d'ici fin 2021. Une Agence de l'eau devrait reprendre les prérogatives communales. Bien des observateurs s'accordent à penser que cela ne sera pas possible dans les temps impartis, mais, sur le terrain, tous les acteurs s'y préparent d'une manière ou d'une autre. En bien des matières, des expériences menées à travers les projets/programmes et portées par des acteurs institutionnels importants, sont documentées avant de devenir des références de normes nationales, grâce aux actions de plaidoyer. Dans les administrations communales visitées en cours d'étude, les références à ces expériences et l'aspiration à présenter sa commune comme un « bon élève » apparaissent suffisamment récurrentes pour se dire qu'il y a un lien particulier entre le local et le national. Ce



réflexe de « bon élève » se concrétise aujourd'hui dans l'importance pour les communes de disposer et présenter un Plan Annuel d'Investissement si elles souhaitent que des fonds de l'État leur soient attribués.

Un axe reste toutefois perfectible : l'implication de la tutelle dans les cadres intégrateurs. Elle est prévue dans les textes régissant la composition des cadres intégrateurs communaux, mais les conditions de cette implication et les modalités particulières de la part qu'aura à jouer le préfet dans le contexte de chacune des communes ne sont pas précisées. Une présence, même honorifique, permettrait de l'inclure, et donc de faire en sorte que cette tutelle se sente concernée par les activités et manifeste le besoin de s'informer de ce qui se passe. Ce geste est donc important pour lutter contre un sentiment de déresponsabilisation et un manque de connaissance des affaires locales, ce qui permettrait davantage de synergies avec les actions de l'État.

HAÏTI, UNE COORDINATION DE PLUS EN PLUS FORTE AU NIVEAU LOCAL, MAIS PERTURBÉE PAR LA CONCURRENCE ENTRE DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS DE CONCERTATION

En Haïti, la coordination de la tutelle entre le local et le national a facilité la structuration des cadres de concertation.

Tout d'abord, au niveau local, cette coordination a été initiée au travers des Comités de développement com-

munaux (CDC) et des Comités de développement des sections communales (CDSC), structures présidées respectivement par les maires et Conseils d'Administrations des Sections Communales (CASEC). Ces espaces encore balbutiants, et qui dépendent d'appuis externes pour leurs fonctionnements, ont le mérite de rassembler des acteurs du territoire, sur des problématiques communes. Plus précisément encore, il faut souligner l'importance des cadres de concertation mis en place à l'échelle des sections communales, dans un contexte d'habitat dispersé où ces sections, souvent rurales et excentrées, sont négligées par les services communaux.

Ensuite, une articulation entre les niveaux local et départemental s'est progressivement construite. Ainsi, il y a eu un travail de structuration de l'Association des Maires du Nord-Ouest (l'AMANO) à l'échelle départementale pour traiter des thématiques du désenclavement et de l'insécurité alimentaire, et tenter de créer des synergies sur des problématiques transversales, nécessitant une coordination et une visibilité forte pour interpeller les pouvoirs publics et les organisations internationales sur ces défis. À ce titre, les liens très forts entre maires et députés, bien que présentant des risques de « concertation intéressée » (le poste de maire est convoité dans la perspective d'un jour devenir député), ont su être mobilisés à bon escient. Un rapprochement s'est aussi effectué avec les services déconcentrés, afin de bénéficier des appuis techniques requis dans un certain nombre de projets et d'inciter à une coordination plus grande des efforts de développement dans le départ-



tement. Toutefois, ID et ADEMA n'ont pas réussi à aller jusqu'à impliquer ces services de l'État à rejoindre les cadres de concertation, à cause du manque de coordination entre les ministères (ce que nous expliciterons aussi plus bas).

Pourtant, dans la mesure où la régulation des initiatives des coopérations internationales ne peut être que faible et attentiste dans un contexte de baisse des ressources et même de l'idée d'État, ce qui se passe dans les administrations de la capitale influence fortement le niveau local. C'est en tout cas ce que laisse penser la concurrence actuelle entre les espaces de concertation, qui ne peut être que préjudiciable à leur pérennisation : la mise en place des Tables de Concertation Communale (TCC), sous le leadership du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) et financé par l'UE dans le département du NordOuest à travers le Programme multisectoriel de sécurité alimentaire et de nutrition (PMSAN), crée de la confusion. Celle-ci est même double : d'une part elle brouille leur objectif, la TCC étant une instance décidée par l'Etat alors que les CDC réunissent les acteurs d'un territoire dans une démarche de décentralisation, d'autre part elle complique leur financement, puisque les TCC sont, dans l'esprit, exclusivement voués à être financés par la coopération externe, tandis que le fonctionnement des CDC cherche à être assumé par l'échelon local à travers les collectivités locales.

Quoi qu'il en soit, on peut mettre en avant un investissement de plus en plus conscient et conséquent des deux partenaires sur ces échelles (départementale et nationale) qui apparaissent déterminantes. Il est assorti d'un rapprochement des autres partenaires techniques et financiers, ce qui favorise les prises de conscience des risques et limites que posent les concurrences de normes et de dispositifs au plan local.

AU TCHAD, UN COMITÉ PROVINCIAL D'ACTION (CPA) POTENTIEL LEVIER DE COORDINATION

C'est un des constats forts de l'étude menée au Tchad :

la tutelle n'est pas visible dans la concertation. Le CPA, au niveau du gouverneur de la province, et ses subdivisions (Comité Départemental d'Action, au niveau de la préfecture ; Comité Local d'Action, au niveau de la sous-préfecture) est pourtant un cadre d'harmonisation et de cohérence actionnelle institué au Tchad depuis 1999. L'objectif est que tous les acteurs de développement, d'urgence et de réhabilitation (étatiques, nonétatiques, coopération bi/multilatérale, secteur privé et associatif), puissent se retrouver ensemble pour échanger sur les pratiques et expériences, afin d'agir de façon complémentaire. L'étude a constaté que l'implication d'ID dans les rencontres avec le CPA était essentielle à la synergie et à la collaboration sur le terrain. En effet, certains acteurs en appui cassent « la dynamique de responsabilité individuelle et collective locale enclenchée par ID : les mêmes partenaires à la base d'ID reçoivent des per diem (indemnités journalières) en provenance d'autres intervenants, pour participer à des formations qui renforcent leurs propres capacités. Il en est de même pour les humanitaires qui versent dans le développement en appliquant la gratuité comme pour l'urgence : par exemple UNICEF construit des écoles clés en main gratuitement alors qu'ID initie une contrepartie (5 à 10 % du coût total) » (extrait de l'enquête Tchad).

La présence d'ID à chaque rencontre du CPA s'avère donc stratégique, notamment pour la relance de ses actions car « c'est l'instance qui permet aux ONG de développement durable comme ID, de trouver un soutien de haut niveau, pour que les ONG humanitaires n'interviennent pas en cassant le processus de développement » (rapport Tchad). On peut souligner cependant les efforts en la matière sur le territoire de la commune de Moundou, en associant aux décisions dès que nécessaire la mairie et les services déconcentrés, tout en établissant des liens avec la Direction Générale de la Gouvernance Locale du ministère à Ndjamena. De même, les 3 phases du programme Kommand ont tenté de créer des synergies entre les programmes d'ID et le programme « Moundou ville citoyenne 2 » de la mairie de Moundou.

AUX COMORES, UNE COORDINATION LOCALE NAIS-SANTE ET PEU VISIBLE AU NIVEAU NATIONAL

Aux Comores, le dispositif se présente sous la forme simple des communes supervisées au niveau national par le Ministère de la Décentralisation. Au niveau des communes, la coordination se heurte à des identités villageoises fortes, qui ont une certaine expérience de la pratique du développement local, et qui disposent de pouvoirs symboliques et de revenus importants. À Mitsamiouli, les 6 localités qui composent la commune sont extrêmement jalouses de leurs identités propres, et ont beaucoup de mal à convenir qu'elles font partie ensemble de l'entité « commune ». À Nyumakomo, la solidarité entre certains villages, qui partagent des identités culturelles et une certaine expérience de la communalisation, est plus solide que celle de la commune. Bien que les relations entre le niveau local et le niveau national existent, notamment car les maires ont de fréquentes rencontres avec les autorités nationales et insulaires en charge de la décentralisation, la prépondérance des pratiques villageoises concurrence la coordination entre les communes. Ainsi, c'est le CDC qui parvient à tempérer cette concurrence, en étant l'instance dans laquelle la plupart des sensibilités villageoises sont représentées, au contraire de la commune.

Ceci dit, les relations entre le niveau local et le niveau national sont sans doute plus fréquentes et effectives que ce que nous avons pu constater, et ceci pour différentes raisons :

- > Les maires ont de fréquentes rencontres avec les autorités nationales et insulaires en charge de la décentralisation
- > Le maire de Mitsamiouli rend compte au Préfet de la région presque quotidiennement, de ce qui se fait ou se décide dans sa commune
- > Les conseils communaux comprennent en leur sein tous les chefs de village. Ces derniers ont un statut ambigu en étant considérés à la fois comme autorité décentralisée et déconcentrée, car nommés et payés par l'État central. À ce dernier titre, ils sont l'œil de l'État au sein de la commune

B | Le manque de coordination au niveau central fragilise les collectivités

En Haïti, un réel travail d'articulation avec les actions du niveau central a été conduit. Celui-ci se concrétise par le rapprochement d'ID et ADEMA avec le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT). L'importance du MICT et de son Programme de Modernisation des Administrations Communales (PMAC) a en effet conduit nos deux ONG à développer un partenariat avec ce ministère. La décentralisation est, dans les faits, principalement portée par ce ministère, qui la met en œuvre et la pilote à travers sa Direction des Collectivités Terri-

toriales (DCT). Dans ce contexte, deux entités encadrent et renforcent durablement les collectivités territoriales : le PMAC donc, mais aussi et les ATLD (Agences Techniques Locales Départementales). Malheureusement, l'alternance des ministres à ce poste (10 ces dernières années) engendre des problèmes de continuité et de stabilité au niveau des stratégies. Le MICT prend très souvent beaucoup de retard dans le transfert des frais de fonctionnement aux collectivités territoriales. Cette situation contribue à décourager le personnel de ces institutions, voire les amène à quitter leur poste pour un autre emploi, affaiblissant encore plus les performances des collectivités territoriales. C'est un peu ce qui se reflète aujourd'hui dans la mise en œuvre du programme. Car certes, les dix communes du NordOuest ont pu bénéficier du démarrage du PMAC dans le cadre d'un partenariat IDADEMAMICT. Mais, si les premières étapes du programme ont bien été engagées, depuis le diagnostic de l'administration (profils en place et fonctionnement de la mairie) jusqu'au lancement de la phase de recrutement (fiche de poste et réception de CV), on constate hélas que la dernière étape de recrutement effectif n'a pas pu être finalisée. Cependant, bien que le processus n'ait pas été terminé, il intéresse fortement les élus et les cadres qui en attendent une stabilité au niveau des cadres de la mairie, une revalorisation des salaires, et donc une plus grande continuité lors des changements des élus ou lors des périodes de transition.

Il faut également prendre en considération un autre nœud de discordance, qui tient au fait que différents ministères sont concernés et ne s'accordent pas sur un certain nombre de points névralgiques. Ainsi, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), en charge de la mise en œuvre de la politique de planification et d'aménagement du territoire, considère à travers la voix de son Directeur que « le problème de la décentralisation est lié aux décrets de 2006. Trois ministères sont impliqués dans ces décrets (le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère de l'Intérieur et des B Collectivités Locales, le Ministère de la planification et de la coopération externe) et chaque ministère a contesté un ensemble de points sans qu'il n'y ait pu y avoir discussion entre eux » (Directeur de l'aménagement du territoire du MPCE, Rapport Haïti). Parmi ces points, l'article 93 pose question : « le maire ou la mairesse titulaire ou l'assesseur(e) qu'il/elle désigne est d'office le/la président(e) du CDC, et c'est d'office le/la président(e) qui convoque les réunions ». En outre, le rôle des CDC n'est pas envisagé de la même manière : selon ce directeur du MPCE « les CDC sont des structures trop fortes, qui sont en conflit avec les administrations communales qui doivent être les décisionnaires. Les CDC devraient juste être un organe de suivi, en appui aux conseils municipaux. Dans la méthodologie, ce sont des comités de mise en œuvre qui sont en charge de la mise en œuvre des PCD ». Ce pouvoir de convocation est déterminant et on constate ici combien, s'il est normal qu'il soit l'attribut du maire, il est, en l'absence de délégation, totalement tributaire de la bonne volonté de ce dernier, et de son intérêt au processus.

FICHE OUTIL : L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (PDL)

Qu'est ce qu'un PDL? Le PDL est un outil formalisant une politique publique locale élaborée de manière inclusive et participative. C'est donc :

- > **Un outil de planification** du développement local dans le temps et l'espace pour répondre aux priorités de développement
- > **Un outil de concertation** entre les différents acteurs d'un territoire sur le développement de ce territoire

LE PROCESSUS

Le processus ci-dessus est indicatif et peut / doit être adapté aux contextes locaux, aux législations en vigueur

PHASE 1 : PRÉPARATION



1 - Décision de la commune (arrêté municipal) d'élaborer le PDL

2 - Installation d'un comité de pilotage

3 - Formation des élus, services municipaux, cadre de concertation sur le processus de planification et DL

4 - Communication visant l'information et la sensibilisation des populations (banderoles, affiches, émissions de radio, spot, interventions ponctuelles,...)

5 - Préparation des outils et questionnaires

6 - Recrutement et formation des enquêteurs

PHASE 3 : PRIORISATION ET PLANIFICATION PARTICIPATIVE



Définition de la vision de la commune sur 25 ans en relation avec les orientations départementales, régionales et nationales

Définition des objectifs de développement pour 3 à 5 ans (durée du PDL)

Définition des orientations stratégiques pour les secteurs prioritaires

1 - Programmation spatiale et temporelle des opérations (programmes et projets retenus)

2 - Programmation financière: Définition de coûts des programmes et projets ; Coût global du PDL Identification de potentielles sources de financement

LES OBJECTIFS VISÉS :

- > **Construire, collectivement**, une vision du développement du territoire (politique publique) à moyen terme
- > **Faciliter la mobilisation** et l'adhésion des différents acteurs locaux (autorités locales, société civile, opérateurs socio-économique, habitants)
- > **Coordonner la mobilisation** des ressources locales et les interventions des acteurs (locaux, nationaux, internationaux) autour de priorités chiffrées
- > **Donner** aux élus locaux un cadre opérationnel précis leur mandat et favoriser leur évaluation à la vue des résultats atteints
- > **Consolider la démocratie locale** et la citoyenneté locale, à travers la participation des populations à l'élaboration du PDL, à la priorisation des enjeux

PHASE 2 : DIAGNOSTIC TERRITORIAL PARTICIPATIF



1 - Monographie territoriale: Etat des lieux descriptifs et analytiques de la commune portant sur: le milieu naturel, humain, social, économique, et les questions spécifiques liées au genre, aux droits humains, au changement climatique...Revue de littérature - Consultation de documents pertinents

2 - Diagnostic participatif: Ateliers de concertation organisés à la base Participation directe des habitants (tous les acteurs) pour les faire intervenir et recueillir leurs impressions/perception de la réalité. Analyse de tous les secteurs de la vie communale à partir de l'outil FFOM Cartographie participative.

PHASE 4 : ADOPTION, DIFFUSION ET RESTITUTION



1 - Délibération de la commune

2 - Validation par les autorités de tutelle

3 - Diffusion et restitution aux habitants

CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- > **Mener** la concertation au plus près des habitants en s'appuyant sur des relais de mobilisation : acteurs de proximité (élus locaux, notables, OSC...), radio locales, crieurs publics...
- > **S'appuyer** sur le comité de pilotage du PCD pour éviter les logiques d'invitation partisane.
- > Responsabiliser les communes, pilotes de la démarche.
- > **Créer** un cadre propice à la participation de tous (femmes, jeunes, minorités) dans les ateliers de diagnostic et de concertation (distribution de la parole, langage clair, médiation, composition des groupes, etc.).
- > **Valoriser** autant l'expertise « quotidienne » des citoyens que l'expertise technique
- > **Rester** réaliste sur le dimensionnement du PDL : il s'agit de prioriser des actions et non de retenir toutes

IMPACT 4

L'ENJEU D'UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES INSTITUTIONS CRÉÉES, DES RÈGLES ET DES NORMES, AU-DELA DE L'IMPLICITE

Cet enjeu représente une dimension importante de la concertation, qui permet de répondre aux interrogations suivantes : comment se prennent les décisions ? Qui décide et en fonction de quels critères partagés ? Cette clarification des processus de prise de décision est au cœur de l'action de la convention programme (CP) et des organisations ayant agi à travers elle sur les territoires d'actions.

Le constat de base des organisations participant à la CP révèle en effet que les décisions, en particulier celles émanant des autorités locales, sont souvent peu acceptées par la population, car leur processus est peu compris et encore obscur pour une grande partie des habitants. Cette incompréhension se traduit donc par une sorte de « délégitimisation » des décideurs, suspectés de favoriser des intérêts personnels plutôt que collectifs.

Le fait que bien souvent ces décideurs prennent ces décisions dans des ministères, aussi bien éloignés physiquement des territoires d'actions que déconnectés d'une réalité locale souvent plus complexe que les acteurs étatiques ne l'imaginent, ne favorise pas la transparence et donc la confiance envers ces acteurs.

Le parti pris de la CP est de relocaliser le niveau de la décision à proximité des acteurs locaux, de clarifier comment cette décision est prise, avec qui et sur quelles bases elle se fonde. Un important effort autour de la reddition de compte (au sein des CDL via des rapports de gestion, un suivi de la mise en œuvre des PDL, des restitutions inclusives, des AG régulières ; et au sein des collectivités par un contrôle citoyen de la gestion des communes, des actions de restitution et de reddition de comptes) a ainsi été mené selon le contexte local des pays de la CP. La notion de reddition de compte et l'enjeu de la réalisation de rapports financiers sont aujourd'hui connus, même si les acteurs ont des difficultés à les mettre en place.

De même, les actions portées par la CP ont toujours cherché à dépersonnaliser la décision, et donc à ne pas la faire porter par un unique acteur (président de CDL, maire d'une commune, etc.), mais bien par une pluralité d'acteurs. Cela n'a pas toujours été simple dans des territoires où l'autorité est souvent détenue par un personnage charismatique ou ayant une position sociale (ou coutumière) conférant une reconnaissance forte des habitants et instituant une « légalité » dans l'unilatéralité de la prise de décision.

A | Les clivages politiques et la place prépondérante des représentants des cadres influencent la transparence du processus de développement d'un territoire

L'étude a permis de constater un esprit implicite de performance des cadres de concertation qui laisse croire que leur seule existence et un fonctionnement « normal » sont suffisants pour que des mécanismes de changement transparents (délibérément assumés) soient enclenchés en leur sein. Dans bien des cas, alors que le dispositif cadre est conçu pour reposer sur des procédures et/ou sur des mécanismes de réflexion, de négociation et de décision acceptés par tous, c'est au contraire le rôle fort de quelques personnes au sein de ces cadres qui en explique la force, souvent, et parfois, la faiblesse aussi. Ces deux catégories d'influence (positive et négative) font eux aussi écho à des impacts tantôt positifs (amélioration de la mobilisation qualitative des acteurs, meilleure compréhension des enjeux de développement local et pilotage amélioré du développement), tantôt négatifs (paralysie et dysfonctionnement du CDL, détérioration de l'image du CDL et du rapport des citoyens avec les institutions - perte de confiance, désintérêt -, etc.). L'impact des enjeux politiques est aussi au cœur de ces questionnements : il n'est pas rare de voir un politicien tenter de placer un homme de paille au sein d'un cadre de concertation pour influencer les orientations de celui-ci. Ces manœuvres peuvent également être à l'origine de blocages institutionnels, soit au sein du cadre, soit au sein de la collectivité.

Afin de débloquer ces blocages et crispations, et ainsi réinstaller de la transparence, il est parfois nécessaire de se positionner soi-même, ou de positionner une tierce partie dans une logique de médiation ou de facilitation. Les organisations de la CP ont souvent adopté cette

position afin en premier lieu d'accompagner l'apprentissage du fonctionnement des procédures de gouvernance des cadres de concertation, et en second lieu parfois par nécessité, dans l'optique de pouvoir mener le projet à bien et remplir les attentes des bailleurs.

AU CONGO, UN DÉVELOPPEMENT LOCAL MAJORITAIREMENT PORTÉ OU AFFAIBLI PAR DES LEADERS CHARISMATIQUES

Ainsi, à Mfouati, l'influence du secrétaire général, son positionnement et la vision qu'il porte sont des éléments déterminants dans l'efficacité du CDL. Au tout début du projet (porté par ID et NIOSI), il a été rapporté que la critique que cet homme portait aux actions en préparation donnait l'impression d'une attitude de sabotage. À la faveur d'une rotation de personnel à la tête du projet ECODEL, ses avis ont mieux été compris, et la dynamique générale du CDL s'est accrue. Depuis la fin du projet, sous son impulsion, de nombreux plaidoyers ont été portés avec succès dans le district : renégociation des tarifs pour les tracteurs du district qui franchissent le péage routier et recrutement des jeunes du district dans ce même péage ; mise sur pied de bibliothèques dans les lycées ; recrutement d'un médecin à l'hôpital du district de Mfouati et création d'une banque de sang régulièrement alimentée. Il en est de même à Bambama où on perçoit l'importance du président du CDL dans la capacité à comprendre les enjeux de développement du territoire, à initier et rechercher des financements pour faire vivre et rayonner le CDL notamment à travers des plaidoyers porteurs (bibliothèque et médiathèque, dons et aménagement de bureaux pour le CDL, financement et implantation d'une unité de transformation de manioc, etc.). En revanche, les influences des leaders sont parfois



négligées pour la transparence des CDL lorsqu'ils sont coupables de malversations financières ou de trafic d'influence au profit de leurs intérêts personnels, comme ce fut le cas à Boko ou à Mindouli. Ces deux situations problématiques ont pu être résolues par la mobilisation des membres de l'AG du CDL, désireux de se réapproprier le fonctionnement du CDL : des AG exceptionnelles ont été convoquées et ont amené à changer le bureau et la tête de l'exécutif du CDL, témoignant d'une profonde volonté de transparence.

La gestion des deux types de cas cités ici montrent d'une part la capacité pour ID et NIOSI de réussir à bien distinguer rapports de domination (normaux dans toute

société humaine, qu'ils soient naturels ou construits, et qui sont importants pour élaborer, ne serait-ce que par rapport à la nécessité d'avoir une majorité qui décide) et rapports à la domination (qui représentent la tendance de certains acteurs à utiliser leurs pouvoirs naturels ou construits contre les autres via l'asservissement, l'esclavage, l'exploitation, l'instrumentalisation...). De plus, on entrevoit chez les acteurs du développement un renforcement des capacités de réflexion et de compréhension de leurs contextes, de leurs capacités de négociation entre acteurs (associations « VS » administrations), et de leurs aptitudes à prendre une décision d'intérêt général (qui concerne tout le monde, de façon globale), plutôt que commun (qui ne concerne que quelques personnes).

AU BÉNIN, ANTICIPER LES RÉCUPÉRATIONS POLITIQUES

La viceprésidente du cadre intégrateur de Kpomassé au Bénin fait part d'un enjeu important en matière de transparence des cadres. Elle remarque que si les thèmes choisis dans le cadre intégrateur sont bien identifiés en concertation, c'est en définitive le maire qui tranche (dans cette commune la présidence est assurée par le second adjoint au maire). La question de la présidence des cadres apparaît ici aussi encore âprement discutée : faut-il la laisser à un élu, étant donné ses accointances politiques ? Ne faut-il pas la réserver à un représentant de la société civile (mais avec quelle légitimité par rapport aux autres) ? Au Bénin, ces questionnements sont présents dans les 4 communes concernées : le président est soit un élu, soit issu de la société civile. On perçoit ici des luttes d'influence, mais aussi le manque de recul et de temps pour permettre d'apercevoir les avantages et les inconvénients de chaque configuration.

Pour autant, cette lutte d'influence traduit l'importance du travail réalisé par notre partenaire GRAIND pour (re)donner un rôle de première importance à la société civile par le biais de sa participation au cadre intégrateur. Tout ce travail permet aussi d'approfondir la transparence institutionnelle : la société civile sait d'où provient la prise de décision et peut donc investir les espaces d'influence pour la faire pencher.

AU TCHAD, L'IMPLICATION D'UNE TIERCE PARTIE POUR FAVORISER LA TRANSPARENCE ET ÉVITER LES RÉCUPÉRATIONS POLITIQUES

Le Tchad peut, à première vue, servir d'étalon ici. Le fonctionnement des Comités de Développement de l'Arrondissement (CDA) fait d'une certaine manière la démonstration ultime, celle de favoriser l'engagement des populations, jusqu'à financer 10% du coût des réalisations (en période normale, révisé à 5% à partir de juillet 2018 afin de faire face à la crise économique), ce qui nécessite la plus grande transparence possible. Des personnes sélectionnées et reconnues pour leur probité assurent le suivi et les affectations des collectes et des contributions, tandis qu'ID se positionne comme tierce partie afin de garantir la sécurité des fonds.

En effet, la transparence est plus aisée lorsqu'un contrôle

direct sur les décaissements est piloté par une équipe projet extérieure aux « affaires » locales, ce qui apparaît toujours plus sécurisant et est gage de sérieux, à condition que les décisions soient prises en concertation par les acteurs locaux, et que l'opérateur « externe » laisse cette possibilité de libre décision par les acteurs locaux quant à l'usage des fonds. Il semble également que l'intervention d'ID ait favorisé une diversité dans les thèmes abordés, et un plus grand partage des décisions dans les cadres de concertation et les modalités de décision. Initialement, il n'était en effet pas certain que les CDA s'emparent d'une diversité de sujets nécessitant une concertation de proximité, par exemple sur des règles d'usage de services ou de biens collectifs voire de problématiques collectives. Entoutcas, cela ne semble pas être remis en question au Tchad, à l'échelle des arrondissements du moins. Il est probable que les modalités d'élections, très ascendantes, puissent aussi expliquer cela.

B| Une structuration et une préparation des cadres encore insuffisantes pour assurer une totale transparence

Au-delà de ces cas de figure et de ce questionnement lié aux contextes socio-culturels et politiques des territoires de l'action, une question centrale se pose : les cadres de concertation, constitués plus ou moins récemment selon l'ancienneté de l'action de la CP dans leur territoire, sont-ils armés pour faire vivre une réelle transparence interne ? Ces cadres et leurs membres découvrent pour un bon nombre d'entre eux l'exigence d'un fonctionnement associatif, du respect des procédures et des règles assurant un partage des responsabilités dans la prise de décision. Évoluent-ils dans un contexte administratif et légal facilitant leur existence et la transparence de leur action ? La CP s'est donnée pour mission d'informer et de former les cadres de concertations afin de faire vivre en interne une transparence dans la prise de décisions et dans leur fonctionnement quotidien. Un grand nombre d'actions de renforcement et de structuration des cadres a ainsi été mené et a contribué à jeter les bases d'une plus grande transparence interne, notamment en établissant des règles propres à chaque situationcadre. Toutefois, les surinterprétations de ces règles restent fréquentes, et sont liées à un apprentissage encore en cours de ces principes fondateurs. Par ailleurs, l'environnement peu facilitant (difficultés administratives, enclavement, manque de télécommunications) ne facilite pas la transparence, car celle-ci nécessite un engagement fort et continu : une restitution oubliée d'une réunion peut vous ramener à la situation initiale de défiance ou méfiance.

AU BÉNIN, UN ENVIRONNEMENT LÉGAL ET ADMINISTRATIF PEU FACILITANT

Au Bénin, la question de la transparence dans les rouages de la concertation peut s'observer à travers les problèmes administratifs pour la financer. Le programme opéré par GRAIND a eu un effet non B escompté : les formations à la reddition des comptes et à la rigueur dans les marchés publics semblent avoir développé dans l'administration un certain excès de zèle dans l'attribution des marchés et des dépenses publiques. En effet, la commune de Zè a été appuyée par la CP pour établir et financer un cadre intégrateur rattaché, mais ce dernier n'a pas été financé depuis plus d'un an alors qu'une ligne budgétaire dédiée a bel et bien été intégrée dans le budget communal. En raison du manque d'existence légale du cadre, le paiement doit donc transiter par une structure disposant de récépissés – ici une entreprise – et pouvant justifier la réception des fonds par un document en bonne et due forme. Or, cette entreprise s'avère ne pas être à jour de sa quittance TVA. Le receveurpercepteur de la commune, qui relève du Trésor Public suivant le principe d'unicité de caisse, ne peut donc pas décaisser.

C'est ce genre de situation, liée au manque de cadre juridique du cadre intégrateur, qui a justifié que les micro projets en faveur des organisations communautaires de base (OCB) soient gérés directement à travers le compte de GRAIND. À cela s'ajoute une contrainte supplémentaire, qui veut que les microprojets (a fortiori ceux qui sont financés par l'UE) s'inscrivent dans un contexte temporel de restitution, qu'il faut absolument prendre en compte. Sans doute y a-t-il là une limite qui mériterait un autre débat : comment construire un réel apprentissage à la transparence, avec les risques que l'on imagine, dans un « timing » pas forcément adapté à cette situation ?

AUX COMORES, UN MANQUE DE COMMUNICATION ENTRE LES CADRES ET LES REPRÉSENTANTS DES VILLAGES

L'exemple des Comores vient montrer l'importance de cibler le bon niveau de décision. Rappelons ici tout d'abord qu'à la Grande Comore, les décisions se prennent à l'échelle des villages, par des notabilités qui gardent des pouvoirs symboliques, traditionnels et financiers très importants. L'influence des CDC sur les deux cadres de décision de Mitsamiouli et de Nyumakomo est donc assez faible, en raison aussi d'une tendance à la baisse du dynamisme au sein des CDC (représentants d'OSC et élus), qui trouve essentiellement ses origines dans les constats qui suivent.

D'abord, plusieurs membres des bureaux des CDC (comités de développement communaux) ne sont pas suffisamment disponibles. Les critères utilisés (disponibilité, motivation, capacités) pour le choix des membres des CCC (cadres de concertations communaux) et CDC n'étaient pas assortis d'une procédure de vérification (enquête de moralité par exemple). Par conséquent, les réunions périodiques du bureau n'ont pas toujours eu lieu. En cas de réunion élargie au sein des CDC, tous les membres ne recevaient pas systématiquement leurs invitations.

Ensuite, bien que le mode d'intervention choisi dans le programme de la CP soit basé sur l'approche participative, on peut reconnaître plusieurs niveaux ou types de participation au sein d'un projet. Mais le programme n'a pas davantage diversifié son approche participative en fonction des situations pour renforcer l'efficacité de son intervention. À ce titre, il s'est contenté d'une participation contractuelle et consultative au détriment de la participation collégiale et, dans une moindre mesure, d'une participation collaborative, ce qui a contribué à décourager certains membres du CDC.

Il n'y a pas de système de communication institutionnelle centralisé au sein du programme de la CP aux Comores. Ceci explique en partie la difficulté d'assurer une circulation de l'information commune à tous les acteurs, ce qui contribue à freiner la transparence des activités et des projets (dont ceux issus des PDC), dans leur conception comme dans leur mise en œuvre, en particulier dans leur versant financier.

De fait, faible diversification de l'approche participative et insuffisance de communication contribuent à atténuer le climat de confiance entre acteurs, y compris vis-à-vis du programme, et à priver celui-ci de nombreuses solutions que peuvent offrir les localités (à cause de la faible articulation entre les niveaux local et communal, et d'une prise en compte insuffisante du principe de subsidiarité). Cela amène in fine le programme à passer à côté de certains atouts sur les plans technologique et organisationnel, ainsi que dans le domaine des ressources financières.

Ce constat s'illustre concrètement dans l'absence de dialogue initié au sein des CDC pour réfléchir, discuter et décider de la gestion des infrastructures que le programme Projet d'Appui Développement Local de Mitsamiouli et Nyumakomo (PADLMN) a contribué à implanter, notamment dans les sites écotouristiques de Ndzaouzé et du Trou de Prophète.

EN HAÏTI, UNE REDDITION DES COMPTES BALBUTIANTE

La notion de reddition de compte et l'enjeu de la réalisation de rapports financiers sont aujourd'hui connus, même

si les acteurs ont des difficultés à les mettre en place. La CP en Haïti a pu encourager une forme de reddition de compte via les rencontres de CDC (Conseils de Développement Communaux) où chaque acteur (maire, CASEC, OSC porteuse de projet et ID) présente à l'assistance ses activités (réalisées, en cours et/ou en perspective).

En effet, les CDC et CDSC (Conseils de Développement des Sections Communales) sont des espaces formels où se décident dans chaque commune les actions prioritaires issues des Plans Communaux de Développement (PCD) et, lorsque des financements sont disponibles, les projets à mettre en place. Ces espaces, certes fragiles, incitent au débat, aux échanges, à la priorisation. Ils peuvent également inciter à rendre compte au niveau financier, technique, voire social. Il s'agit d'une certaine manière du minima de la concertation : l'organisation de la définition et de la priorisation de projets d'infrastructures ou économiques. Le travail des CDC et CDSC est important, car il initie à la nécessité d'une certaine reddition des comptes entre élus et population, et plus globalement à une certaine redevabilité entre populations. En substance, les dispositifs mis en place font comprendre et rendent effectifs pour chacun la prise de conscience suivante : « Si aujourd'hui c'est mon tour, demain ce sera le tien ».

Pour dépasser la simple reddition des comptes, et tendre vers une notion de « redevabilité » plus générale et sociétale, il nous semble qu'il faudrait avant tout en Haïti que chacun s'interroge sur sa place en tant qu'homme parmi les hommes, et donc dans un groupe, et sur la position de ce groupe parmi les groupes, et donc dans la société. C'est cette absence d'une réflexion à la fois individuelle et collective qui fait naître méfiance et insécurité, et alimente le fossé entre les « nantis » et les autres, maintenant de ce fait dans ce pays une forte verticalité dans les rapports de classes. Ce qui limite cependant cette réflexion (qui permettrait de questionner les conditions d'une redevabilité générale), c'est bien sûr l'urgence prioritaire de la nécessité de répondre à l'ampleur des besoins dus à la pauvreté. Ce qui oblige les acteurs de la CP à traiter d'abord des financements des programmes (particulièrement insécurisés en Haïti, et inégalement répartis dans le temps et dans l'espace) avant d'aborder toute autre considération.



IMPACT 5

L'IMPACT MAJEUR DE LA CONCERTATION : LA CONSTRUCTION D'INTÉRÊTS COMMUNS OU DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ?

A | L'enjeu majeur de la concertation est-il la construction d'intérêts de plus en plus larges ?

Il semble important de bien distinguer la construction d'intérêts communs, donc concrets et pragmatiques, de la construction d'intérêts plus généraux voire idéels (c'est-à-dire basés sur des idées ou des concepts), tels que la gouvernance, la transparence, l'égalité, l'inclusion, etc. La construction de l'intérêt commun est relative à la mise en lien d'intérêts préexistants : par exemple avoir accès à une eau potable de façon régulière et accessible, avoir un revenu, ou pouvoir se nourrir suffisamment, vivre décemment... En quelque sorte, elle s'appuie donc sur un besoin identifié « en bas » de la



société, et diffère en cela de l'intérêt général, porté par des idéaux et qui a plutôt tendance à « descendre » du haut (des élites, des édiles) vers le bas. En cela, on constate que l'intérêt commun, parce qu'émanant d'un besoin matériel pragmatique, entraîne plus facilement l'intérêt général que l'inverse. Il nous importe ici de mettre en valeur le fait que les deux intérêts sont nécessaires, et même attendus des populations, et que tout l'art consiste à trouver des mécanismes qui permettent de remonter de l'intérêt commun à l'intérêt plus général à l'échelle du territoire, voire du pays.

B | Un engagement plus orienté vers l'intérêt général, qui reste encore à généraliser

De la présidente d'une association de femmes au Bénin (observant qu'elle ne vient désormais plus chercher l'aide du programme et son intérêt personnel, mais bien contribuer à celui des autres familles en participant à la réflexion collective pour la construction d'écoles, de latrines et d'une borne-fontaine) à des gestionnaires de points d'eau ou de moulin au Tchad qui joignent leurs avoirs pour financer le Comité de Développement de l'Arrondissement, en passant par des associations se regroupant pour former des fédérations en Haïti, des avancées sont partout constatées dans la construction d'intérêts communs plus larges dans leurs perspectives qu'autrefois, lorsque les besoins émanaient de groupes moins structurés.

L'intérêt général, porté par un engagement dans une solidarité plus anonyme, est sans doute plus difficile à discerner, à atteindre et à ancrer dans la durée. La solidarité anonyme doit être distinguée de l'entraide (personnalisée, fondée sur la famille) que l'on trouve généralisée en Afrique, et surtout lors d'événements familiaux, du baptême aux funérailles en passant par le mariage. Cependant la solidarité réelle (anonyme) est en souffrance partout (en témoignent les difficultés à cotiser chez nous pour les impôts, les taxes, les cotisations mutuelles). Pour ne citer que l'exemple du Tchad, il est courant que, pour justifier l'existence ou non de choix de solidarités à l'échelle de l'intérêt commun,

les acteurs invoquent aussi des notions fortes inscrites dans la société telles que la honte, l'alliance et l'allégeance (Nodji), l'entraide ou le travail. Mais finalement, c'est bien parce que ces réflexions et ces efforts collectifs reposent en premier lieu sur des intérêts à la fois particuliers et communs que se dégage progressivement de ces échanges entre acteurs un intérêt général.

Sans doute est-ce aussi ce qui se passe au Bénin, dans au moins une de nos communes d'intervention, dans laquelle tous les efforts de sensibilisation citoyenne, de reddition des comptes, d'appui-orientation dans le développement d'activités utiles au plus grand nombre, débouchent sur des formes d'engagement que l'on ne trouvait pas il y a dix ans.

Ces engagements sont forts, et se font parfois « au prix de sa vie » comme l'indiquait le témoignage de la présidente d'une Association de Défense des Consommateurs d'Eau Potable (ADCEP) dans la commune de Toffo qui, suite à une sensibilisation de GRAIND sur l'eau et l'assainissement, a réussi à dénouer une situation bloquée depuis longtemps autour d'un point d'eau. En développant différentes stratégies pour expliquer à un jeune fermier le compte d'exploitation de son point d'eau, elle a réussi à lui faire rembourser une bonne partie des montants et à réparer le groupe générateur déficient. Son intervention mettait cependant en cause un chef d'arrondissement et s'est faite au risque de sa vie puisqu'elle a été victime d'un accident clairement volontaire.

Cependant, en général, les engagements restent encore fragiles en Afrique et doivent être accompagnés par les partenaires. Ils sont dépendants de l'effectivité d'un certain nombre de dispositifs mis en place au-delà des cadres de concertation : cellules de participation citoyenne au Bénin, justifications écrites et sécurisation des contributions financières au Tchad, motivations diverses et variées.

Au Congo, le passage d'un développement agricole à un développement territorial a clairement permis l'élargissement de l'intérêt commun, en travaillant à la structuration, à l'autonomie et à l'interdépendance de collectifs variés, au sein desquels sont produites les réflexions et décisions communes, allant jusqu'à la production de plaidoyers dans bien d'autres domaines que l'agriculture (santé, éducation...).

Aux Comores, le curseur de l'intérêt général commence à se déplacer du niveau micro-local (village) à macro-local (commune), bien que les efforts soient encore à poursuivre pour que ce niveau d'intérêt soit pleinement investi par les acteurs locaux.

C | La conscience d'un intérêt commun, gardien de la concertation ?

Presque partout se pose la question de la pérennité de ces cadres dans l'hypothèse où les appuis extérieurs venaient à s'interrompre. Ainsi, la question du mode de fonctionnement de ces cadres apparaît-elle partout, avec un point d'orgue en Haïti où l'engagement est très sensible aux diverses offres de « cadres » proposées/imposées par l'aide internationale. Cette question de la pérennité des cadres permet aussi de s'interroger collectivement sur les raisons de la concertation. Plus celle-ci se fait pour des raisons précises et délimitées (de l'ordre d'un intérêt commun), plus elle est naturelle et spontanée. A contrario, si elle se base d'emblée sur un enjeu trop large (de l'ordre d'un intérêt général), elle oblige d'abord les acteurs à justifier leurs motivations, qui ne sont pas toujours les mêmes, ce qui est souvent source de tensions, et peut même mener à des conflits.

La principale interrogation sous-jacente que fait apparaître ce constat général est la suivante : doit-on favoriser les avantages matériels (apports financiers et humains) dans la structuration d'une concertation multiple, au risque qu'elle ne soit pas pérenne sans aide extérieure ?

Cette question ne met pas forcément en cause la justification du cadre global ou « intégrateur » comme on en a vu un modèle au Bénin, mais attire l'attention sur le fait que, tel qu'il est défini, il a essentiellement une vocation institutionnelle : celle de faciliter le travail des principaux « redevables » du développement que sont les élus, souvent partagés dans une série de cadres sectoriels ou ad hoc (montés par les « projets »). En toute logique, ce sont donc les communes qui devraient assumer le fonctionnement de tels cadres plus globaux. Cependant, l'intérêt ne semble pas encore suffisamment « commun » si l'on en croit les multiples verrous qui subsistent au décaissement, même lorsque la ligne budgétaire existe. Un cadre de Koomassé, au Bénin, résume bien cette réflexion en constatant que « *Le travail n'est pas fini quand la ligne budgétaire finançant le fonctionnement du cadre intégrateur existe, c'est un mirage ! C'est seulement là que ça commence !* ».

Cependant, on peut trouver aux Comores un contre-exemple de cette illustration. En effet, là-bas, dans le cadre d'accompagnement par ID de la filière ylang-ylang (dans le cadre de la convention-programme DIARO mise en place par l'AFD), l'intérêt général a prédominé facilement sur l'intérêt commun, et a été spontanément plus facile à mettre en œuvre que ce dernier. La réussite de cet exemple repose essentiellement ici non dans la mise en place d'un cadre (la filière était déjà préexistante), mais dans l'élaboration collective d'un processus visant à l'amélioration des conditions de vie autant que des relations entre les différentes catégories socioprofessionnelles d'acteurs impliqués dans cette filière, depuis les cueilleuses, jusqu'aux propriétaires, en passant par les distillateurs et leurs mécaniciens.

Petit à petit, des liens se sont forgés, des règles et des principes ont été négociés et institués collectivement dans l'informel, notamment pour la fixation des prix, le tout permettant de sécuriser une filière et faisant ainsi la démonstration de l'utilité de la concertation. La motivation par un enjeu économique (le fait d'en tirer plus de

bénéfices) a permis que chaque groupe se mobilise et que le principe de concertation générale se pérennise.

On voit dans cet exemple que quand les enjeux touchent à des questions essentielles et relativement limitées, la concertation se met en place d'elle-même sans qu'il ne faille ni l'induire, ni la financer. Les acquis de la concer-

tation constituent le « combustible », en quelque sorte. Plus précisément encore, à partir du moment où l'intérêt général apparaît clair pour tous, la concertation se développe spontanément sur des questions parfois aussi délicates que le prix ou les moments stratégiques (pour la vente, pour la cueillette).

L'AOC renforce la concertation dans la filière Ylang-ylang aux Comores

Le Programme « Filière Ylang-ylang Distillation À Foyer Économe » (FY-DAFE), mené par ID, a commencé à Anjouan, aux Comores, en 2013. Un de ses objectifs initiaux était la réduction de la consommation de bois par la diffusion d'équipements de distillation plus efficaces énergétiquement. Il a progressivement évolué vers l'accompagnement à la structuration de la filière ylang-ylang, notamment par la mise en œuvre d'une Approche Orientée Changement (AOC) accompagnée par le pôle Partenariat et Renforcement des Acteurs d'ID. Pour traduire cette évolution, le programme a été rebaptisé « Filière Ylang-ylang de Développement ÉCO-responsable » (FY-DECO) début 2019.

Bien que la concertation ne soit pas la finalité initiale de ce projet, cette méthode a permis d'obtenir des acquis impressionnants dans de nombreux domaines, tels que :

- > le regroupement des travailleurs en catégories de métiers (associations de cueilleuses, de manoeuvres, de distillateurs, etc.).
- > la représentation au sein de ces « corps » (le choix des représentants et la confiance qui leur est accordée)
- > la mise sur pied de dispositifs informels de concertation à tous les échelons de la filière Ylang-Ylang.

L'ensemble de ces avancées a produit des impacts :

- > en termes d'inter-(re)connaissance de chacun des corps de métiers de la filière
- > en termes de prise de régulation, à travers la collégialité de la définition des prix ainsi que des règles concernant la date de la cueillette, de la production, etc.
- > en termes de représentations : des catégories de travailleuses (ce sont presque exclusivement des femmes) exclues ou exploitées, telles que les cueilleuses et les manoeuvres qui se sentaient autrefois traitées comme des sous-personnes (car ces métiers étaient considérés comme des « sous-métiers »), sont aujourd'hui reconnues et mieux valorisées



Inversement, dans d'autres pays comme au Tchad et au Bénin, les cadres mis en place autour de l'alimentation en eau font moins apparaître cette capacité à définir les prix et les moments collectivement, peut-être par manque d'une structuration de filière. L'inclusion reste limitée aux acteurs classiques des « projets » (notamment au Bénin), avec des usagers réunis en association, des comités de gestion, certaines associations d'appui, puis les élus réunis en cellules communales, à l'exclusion des divers et nombreux « petits privés » qui disposent aussi de système d'adduction d'eau et en vendent individuellement. Si bien que la possibilité même de concevoir un intérêt commun plus large, qui tendrait vers l'intérêt général, disparaît au profit plutôt d'une concurrence entre vendeurs.

Les conclusions des études que nous avons menées au Bénin nous incitent à nous interroger sur une possible prédominance accordée au cadre intégrateur dans ce contexte, qui aurait peut-être pour conséquence un affaiblissement d'une concertation plus spécifique au secteur de l'eau. On peut généraliser la question : les cadres de concertation, en étant trop centrés sur la volonté de répondre à un intérêt général, ne risquent-ils pas d'affaiblir les autres cadres plus spécifiques (répondant à des problématiques précises), qui nécessitent des arbitrages plus exigeants en temps et en compétences ?

Il nous semble en effet que, si on veut assurer la pérennisation des programmes, il nous faut mieux prendre en compte un triple enjeu :

- > Le recentrage autour de problématiques plus évidentes à cerner, plus communes, plus propices aussi à de l'autofinancement
- > L'inclusion de tous les acteurs concernés (et qui sont en capacité de peser sur le devenir de la filière, du secteur)
- > L'articulation entre des cadres spécifiques et un cadre plus intégrateur des principaux secteurs (ou encore mieux, des enjeux sociétaux) du territoire

Retenons ici trois grands principes. Tout d'abord l'intérêt commun, en étant moins théorique que l'intérêt général, est tout aussi important à construire et à édifier. Ensuite, nous constatons que les deux catégories d'intérêt nécessitent à l'ensemble des acteurs en présence de s'interroger sur les raisons de la concertation : pourquoi nous réunissons-nous ? À quelles fins ? Enfin, s'il faut des cadres généraux, il est aussi nécessaire de maintenir des cadres spécifiques et « intégrateurs », car ces derniers permettent de réguler les inévitables tensions entre secteurs et/ou filières.

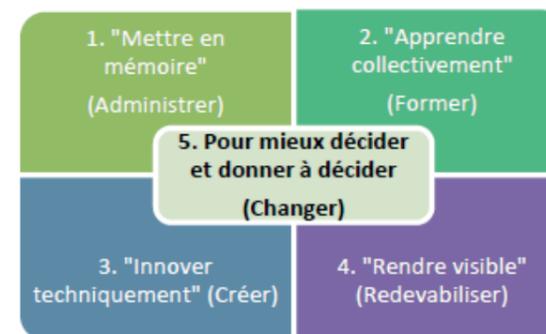
IMPACT 6

EFFETS ET IMPACTS TRANSVERSAUX SUR LES MÉTIERS, LES ORGANISATIONS, LES PARTENARIATS

A | L'évolution des métiers

A TRAVERS LES CAPITALISATIONS

Les différentes fonctions de la capitalisation peuvent être appréciées selon le schéma ci-contre. On perçoit bien les évolutions des préoccupations selon les pays. Par exemple, en Haïti, on part de préoccupations très basiques mais fondamentales autour de la participation des habitants, pour aller progressivement vers des enjeux de fiscalité de la commune.



Les capitalisations ont été nombreuses et généralement de bonne facture, si l'on en juge par les problématiques qu'elles mettent en discussion et les démarches et outils qu'elles valorisent. Mais il ressort de bien des études de terrain que leurs effets sur les organisations restent limités, peu visibles et considérés. Pourtant, il faut reconnaître qu'elles ont été assez bien partagées au sein du programme, à la fois grâce à une bonne interaction entre partenaires via des temps communs (conférence en ligne et séminaire international sur le développement local par exemple), et à travers une volonté de mobiliser plus fortement les bénéficiaires lors de leur élaboration.

Se pose donc la question du statut de ces capitalisations pour les organisations partenaires. Il semble qu'elles soient encore trop considérées parmi les « obligations normales » liées à la redevabilité du projet, mais qu'elles ne sont pas encore exploitées comme façons de continuer à apprendre ensemble de l'expérience. C'est un phénomène assez classique et que l'on pourrait considérer comme normal. Mais il peut être intéressant de rechercher les raisons qui empêchent qu'il en soit autrement. Parmi ces raisons, il y a certainement un facteur psycho-social : dans le cadre de partenariats historiques un peu en tensions, il n'est pas spontané de concéder que l'on a appris de l'autre.

Parmi les autres éléments à prendre en compte, il nous semble que la prédominance de l'écrit dans nos rapports et échanges limite fortement le partage. Globalement, en 10 ans, les modalités de communication ont évolué (on pense notamment à l'émergence puis à l'explosion des Smartphones), et de nombreuses études ont prouvé qu'on lit et on écrit de moins en moins. Dans notre secteur d'intervention (l'aide internationale), ID est en retard dans les façons de rendre compte de l'activité et d'en tirer des enseignements, notamment via les applications numériques (WhatsApp, Signal, Facebook, LinkedIn...). Le travail de l'image proposé pour accompagner cette étude (sous forme d'un film et de divers rushes) devrait être pensé autrement, en partant d'abord de ce que les gens peuvent livrer comme témoignages, en se servant de leurs propres dispositifs de captation d'image et de son.

Par ailleurs, la capitalisation gagnerait certainement aussi à être déclinée selon différentes thématiques (« apprendre », « mémoriser », « innover », « visibilité », « décider », etc.) et donc selon différents supports et modalités adaptés à ces finalités. Ainsi, chaque équipe en tirerait un bénéfice dans son propre contexte (selon les réalités organisationnelles et institutionnelles).

A TRAVERS L'ÉVOLUTION DES ÉCHELLES D'ANIMATION

L'évolution générale des métiers et des champs d'interventions d'ID pourrait être assez bien restitué par un schéma qui montrerait le passage d'une animation locale (à l'échelle de villages et de quartiers), à la mobilisation puis à la gestion de comités sectoriels (grâce à un appui à la mise en place d'une petite organisation et d'un « Renforcement Organisationnel et Institutionnel » de comités préexistants), puis au niveau de l'administration communale (aides aux marchés publics, à la maîtrise d'ouvrage, aux redditions de compte, et mise en place de PDC). On pourrait ensuite y faire figurer les formations à la rédaction de plaidoyers à l'attention des ministères. Parallèlement, seraient représentés tous les appuis à la structuration d'organisations de la société civile qu'elles soient de base, faitières locales (comme les fédérations en Haïti) ou nationales (ONG) et les appuis plus sectoriels à l'ensemble des acteurs d'un secteur (eau, agriculture, etc.).

Mais en réalité la verticalité de ce schéma ne rendrait pas justice au caractère beaucoup plus circulatoire du renforcement des capacités de chacun des acteurs impactés. En effet, il y a de multiples allers-retours entre les niveaux du quartier, du village, de la commune, du district, du département et de l'État. Chaque échelle permet un affinement des pratiques et des outils.



Ainsi, par exemple, la concertation initiée à l'échelle des arrondissements au Tchad a conduit aussi à une concertation plus fine à l'échelle des quartiers. Autrefois plus importante, cette concertation à l'échelle des villages au Bénin sur la question de l'eau s'est un peu affaiblie, mais le besoin se fait sentir de la reprendre et de mobiliser à cet effet les outils acquis et utilisés aux échelles supérieures.

Car les méthodes d'animation ont fortement évolué depuis 10 ans. Cela concerne à la fois l'animation villageoise comme celle à l'attention des cadres ou d'élus dans les communes. D'une certaine manière, elle s'est aussi spécialisée : les animations dans les villages ou auprès des mairies sont surtout le fait de partenaires d'ID, déjà implantés localement avant l'arrivée de notre ONG. ID a donc fait le choix de se spécialiser plutôt dans une technique de « recherche-animation » plus technico-financière et communicationnelle, avec pour double objectif de devenir référent dans l'application des nouvelles technologies (notamment dans les domaines de l'énergie, de l'ingénierie territoriale, et du changement climatique) et dans l'ingénierie financière de recherches de fonds et de montages complexes de dossiers.

Parallèlement, on note la volonté de développer progressivement un nouvel esprit d'animation, porté par le principe d'un « accompagnement second » (fondé sur l'agenda et le rythme et les motivations des bénéficiaires, et surtout développé par la convention programme « Dispositifs Innovants et intégrés d'implication des Acteurs et de Renforcement des Organisations » - DIARO).

Il s'agit là d'un nouveau concept qui pénètre progressivement l'organisation, et auquel nous essayons aussi d'initier nos partenaires. Ces apprentissages sont toutefois investis de manière très variable chez eux : ils sont parfois considérés comme une possibilité de rebondir sur des opportunités en vendant ses nouvelles compétences (Bénin), et parfois comme étant une réelle préoccupation de faire mieux et de s'améliorer, d'améliorer ses pratiques (Tchad, Haïti).

B | Effets et impacts sur les organisations

De manière générale on perçoit des évolutions partout, mais elles sont très fluctuantes selon les organisations et leur histoire. Par exemple les responsables de GRAIND, une ONG qui fait partie de nos partenaires au Bénin, avaient déjà été formés à l'accompagnement institutionnel de la décentralisation lors de projets antérieurs. Ils ont donc profité de nos échanges pour ajouter simplement à leur panel d'actions et de compétences quelques outils et démarches complémentaires. Cependant, malgré cela, on constate au Bénin, pays où l'institutionnalisation et la budgétisation de la concertation est la plus avancée (parmi nos pays d'intervention), une certaine stagnation dans la gestion des fonds à l'intention des acteurs de la société civile, sous forme d'Appel à Manifestation d'Intention (AMI) par exemple.

D'autres structures ont, à notre contact, sensiblement renforcé leurs compétences dans les domaines des enjeux d'un appui institutionnel, mais d'une façon cependant étroitement dépendante des cadres réglementaires et de l'effectivité de la décentralisation dans les différents contextes d'action. Ainsi, au Tchad, l'institutionnalisation des cadres a été reconnue par la mairie sur la base d'un arrêté municipal, et la budgétisation des activités, bien que restée telle quelle (liée au projet), a été structurée. Au Congo et en Haïti cette officialisation s'est plutôt opérée sous une forme associative reconnue.

Certains transferts de compétences entre partenaires sont observés au début de la convention : c'est le cas de Michel Kpoyin, de GRAIND, qui a été mobilisé en Haïti pour renforcer les capacités d'ADEMA et de l'équipe d'ID, afin d'accompagner les communes dans l'élaboration de leur Plan Communal de Développement (PCD), l'association ADEMA ayant aussi contribué à renforcer les compétences de l'équipe de ID sur place.

Beaucoup d'innovations mises en place dans divers lieux semblent avoir essaimé plus ou moins au même moment dans d'autres pays, probablement en grande partie à la faveur des conférences en ligne, comme on l'a vu plus haut.

Les effets et impacts de la CP varient aussi en fonction des dispositifs-pays. En Haïti par exemple, où l'on trouve un représentant-pays et un partenaire qui fait encore concrètement régulièrement « équipe » avec ID sur des chantiers précis, l'étude pays rapporte les constats suivants :

Durant ces dix dernières années, les deux ONG ID et ADEMA ont pu renforcer les compétences de leurs cadres en développement local par une politique de formation en interne et à l'extérieur du pays. Cette politique a permis aux deux institutions d'avoir des équipes stables, une proximité avec les acteurs locaux, et de pouvoir également partager des expériences et former des cadres d'autres institutions présentes en Haïti (Partenaires du consortium PAGODE piloté par ID). Ainsi ces deux ONG sont aujourd'hui reconnues en Haïti pour leurs compétences dans les métiers de la gouvernance locale, avec une expertise avérée au niveau de l'élaboration de plans de développement local, mais également dans le cadre de la concertation. Ceci a certainement permis le rapprochement entre ID-ADEMA et le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales grâce à un partenariat permettant la mise en œuvre du Programme de Modernisation des Administrations Communales dans les 10 communes du Nord-Ouest. La convention prenait fin en juin 2021.

Au Bénin, le manque d'un représentant-pays et d'assistants techniques rend plus difficile la constitution d'un travail d'équipe, et donc la consolidation de compétences par formations et échanges réciproques. Aux Comores, les relations apparaissent parfois compliquées avec notre partenaire Maeecha et peuvent être une entrave à un travail plus coopératif, malgré la présence d'un responsable-pays de ID.

C | L'évolution des relations partenariales

Les modalités d'action d'ID se font soit en direct avec les habitants, soit via des partenaires plutôt associatifs. Le seul partenariat établi avec une autorité locale, en l'occurrence la mairie de Moundou au Tchad, n'est pas suffisamment effectif pour pouvoir y lier les résultats dans ce pays.

Dans les différents programmes de cette CPDL, on note aussi une diversité de relations partenariales, dénommées « maîtres d'œuvre », « co-porteurs », ou « partenaires-bénéficiaires ». Les partenaires opérateurs mettent en œuvre les programmes et sont directement suivis par les chargés de mission Citoyenneté et territoires : c'est le cas des ONG locales MAEECHA, ADEMA et GRAIND. Les créations de ces trois ONG résultent d'un effet voire d'un impact de l'investissement de ID : elles sont nées à la suite d'une impulsion ou indirectement d'ID. Au moment de la signature de la CPDL, il a été convenu que les compétences en développement local soient mises à niveau sur cette matière. Comme on l'a vu, cela s'est fait selon les cas, de ID vers MAEECHA lors de la première phase de la CP ou de GRAIND envers ADEMA (Haïti). D'une certaine manière aussi, ces transferts et renforcements partenariaux de compétence ont permis à ID d'investir encore plus fortement le champ du développement local.

Au Tchad, après un partenariat avec l'association Poitiers-Moundoulors de la CP1, la commune de Moundou est devenue partenaire-bénéficiaire à partir de la CP2. Bien que co-porteuse du projet, la commune de Moundou est restée principalement dans une position de bénéficiaire des activités de DL. Dans la phase I du programme KOMNAND, parce que le processus de décentralisation était encore balbutiant et les dynamiques participatives encore faibles, ID a joué un rôle important sur le terrain, en tant qu'opérateur. Lors de KOMNANDII et surtout de KOMNANDIII ID a essayé d'impliquer davantage les instances et les acteurs, et s'est positionnée en tant qu'assistant technique et non en tant qu'opérateur. Le faible engagement de la commune, les multiples changements d'exécutif municipal et la profonde crise financière de cette municipalité d'opposition n'a cependant pas permis que cette vision se réalise.

Au Congo, on est plutôt dans une configuration de co-portage avec nos multiples partenaires associatifs, ce qui n'est pas sans poser problème. Par exemple, la Wildlife Conservation Society (WCS), faute de financements, a interrompu son partenariat avec ID. Le Centre d'Échanges et Ressources pour la Promotion des Actions Communautaires (CERPAC) et l'Association pour la Protection des Droits des Peuples Autochtones et des Personnes Vulnérables (APDPA-PV), quant à eux, nous viennent efficacement en appui sur les questions de droits humains et d'accompagnement des autochtones

(à travers l'entrepreneuriat dans la région de Lekoumou). Et puis il y a le cas de la fondation NIOSI, co-responsable de la mise en œuvre des activités sur les programmes PADEL, REDEL, PADEL II et ECODEL. Il semble qu'en fait NIOSI ait plutôt joué concrètement un rôle opérationnel. La mission d'évaluation du PADEL II souligne en effet que cette fondation semble avoir été pendant la majorité de la CP en posture de superviseur plutôt que d'opérateur, les missions opérationnelles étant remplies par ID : « Ceci est d'ailleurs ce qui est indiqué dans la convention signée entre les deux partenaires, avec ID qui met en œuvre les actions et la fondation NIOSI qui " détache un coordinateur " et qui " valide les rapports " ». Ainsi le coordinateur de NIOSI est complètement intégré dans l'équipe, ce qui est très positif, mais son référent hiérarchique étant le responsable de programme (RP), il est plutôt perçu comme un salarié d'ID payé sur le budget de la fondation. Notons toutefois une évolution intéressante : depuis un an la fondation a nommé un référent du programme en son sein. Mais, les autres intervenants n'étant pas des personnes « fixes », NIOSI n'a aucun « permanent », par conséquent ce sont les personnes qui sont disponibles au moment où se déroulent les activités qui sont mobilisées. Dans la phase actuelle, des réunions mensuelles ont été instaurées pour piloter le projet (un comité de pilotage a été ainsi prévu dans le cadre de la convention signée en 2016).

EFFETS ET IMPACTS DES FINANCEMENTS MULTIPLES, COMPLEXES ET CONTRAIGNANTS QUI OBLIGENT LES PARTENAIRES À ÊTRE DANS DES ADAPTATIONS CHRONOPHAGES

Les cadres financiers impactent aussi les relations partenariales. En effet, celles-ci peuvent être affectées par les règles d'un montage financier complexe, et mobilisant plusieurs financeurs en même temps (pour des activités complémentaires mais sur une même temporalité par exemple). Ce n'est pas tant le fait que les partenaires soient tenus de participer au financement (posture revendiquée et logique de ID qui ne se considère pas comme bailleur), que la réalité d'exigences comptables diverses et de conditions de rapports comptables différents qui ont été, ici et là, sources de tensions.

Dans un contexte mondial, régional et national de diminution globale de l'aide au développement, cette exigence place les ONG locales dans des situations inconfortables, entre plusieurs types de financements, et plusieurs types de positionnement des partenaires techniques et financiers (PTF) : c'est le cas par exemple d'une tension réelle entre, du côté de l'AFD, un positionnement orienté plutôt « processus », et, du côté de l'UE, un positionnement orienté clairement « résultats », au sein parfois de la même convention. Ces projets étant complémentaires sur les mêmes communes (mais finançant des activités différentes) cela génère des temporalités très différentes et très inconfortables pour toute la chaîne d'acteurs.

La capacité de réalisation de partenaires comme GRAIND a été fortement affectée par la multiplicité et la diversité des exigences qui aboutissent concrètement à passer presque autant de temps à justifier ce qu'on fait qu'à réaliser ce qui était prévu.

Cette adaptation est une forme d'intelligence, qui témoigne de capacités de résilience et de négociation. Dans le cas concret de co-financements AFD-UE, les ONG (en particulier ID, mais aussi MAEECHA, ADEMA et dans une certaine mesure, GRAIND) ont développé des compétences simultanées d'accompagnement du changement dans les logiques « processus » et « résultats ». On reste cependant dans un jeu d'équilibriste où les tensions restent fortes dans le positionnement des partenaires, entre le « faire » (obligation de résultat quand c'est orienté « résultat »), et le « faire faire » ou « faire-avec » (quand c'est orienté « processus »), entre la confiance et/ou la liberté accordée aux acteurs et la redevabilité due aux bailleurs... Ainsi constate-t-on le maintien d'une tendance (bien normale compte tenu de cette contrainte d'efficacité) à gérer des fonds en direct plutôt qu'à laisser le partenaire institutionnel (une mairie par exemple) le faire.

Les risques pour les partenaires de ne pas trouver les financements complémentaires constituent aussi une difficulté supplémentaire. Ils existent d'ailleurs dans toutes les configurations partenariales.

Ces modalités influent forcément sur la relation partenariale. Alors qu'au départ les partenariats paraissaient forts lorsqu'ID était présent sur certains terrains en tant que maître d'ouvrage, on constate que la « nationalisation » des équipes projets et le retrait d'ID de certains terrains conduit à des relations plus verticales entre partenaires, du type « suivi-contrôle ». Le turn-over des personnes participe beaucoup aussi à la transformation des relations. Nous observons de plus en plus que le partenariat ne fait plus partie des finalités en tant que tel (même secondairement). N'est-il pas devenu tout simplement un moyen ou une modalité nécessaire à l'obtention des financements ?

DANS TOUS LES CAS, LE DÉFI DE PLUS EN PLUS NET D'HORIZONTALITÉ DANS LE PARTENARIAT

L'horizontalité est donc à la fois une demande et un objectif de toutes les relations partenariales. Le souhait des partenaires est d'être plus autonomes sur la mise en œuvre

des projets et leur suivi. Cette volonté s'accompagne d'un besoin d'établir une dynamique continue pour structurer efficacement capitalisation, apprentissage collectif et assistance technique (pas nécessairement venant exclusivement d'ID mais également d'autres experts de la CP et des partenaires).

Cette question d'une relation horizontale, interrogeant les rôles et responsabilités des parties sur le portage stratégique et la prise de risque financier, a elle-même évolué. Dans la première phase de la convention, ID assumait seule le risque financier. Dans sa dernière phase, la prise de risque a été partagée en fonction des responsabilités de chaque partie. Cette exigence n'est cependant pas facilement soutenable pour certaines des ONG locales. Par exemple, MAEECHA (Comores) n'a pu trouver que très tardivement le cofinancement de la dernière phase de la CP. On a l'impression de se retrouver un peu là dans une quadrature du cercle : la volonté et les compétences ne manquent pas, mais les conditions limitent les possibilités et l'envie de continuer ensemble... Il s'agit même d'une double quadrature car, si certains des partenaires du Sud choisissent de ne pas monter en partenariat avec ID, voire même de préférer porter des projets seuls, c'est aussi parce que ID a contribué à permettre ce renforcement de compétence, cette autonomie de décision et cette relative indépendance d'action. En effet, tous les partenaires ont pu être accompagnés à plus d'autonomie, avec des succès relatifs, liés notamment à la nature de la relation partenariale, et aux modalités du partenariat.

Il faut cependant souligner une certaine réciprocité dans les accompagnements : ce sont parfois les partenaires du Sud qui ont permis à ID de réinvestir et renforcer ses propres compétences d'accompagnement des collectivités territoriales décentralisées et des instances techniques locales, voire dans les domaines clés du développement local (agriculture, gestion de l'eau et des déchets, élevage, tourisme, éducation, santé...).



| CONCLUSION

Nous avons pensé cette étude comme une analyse qui cherche à sortir des modalités d'évaluation classique pour s'intéresser à ce qui a réellement changé en 10 ans dans les faits comme dans les pratiques, dans les actions concrètes d'ID comme dans ses approches stratégiques, en tenant compte de la diversité des contextes. En effet, nous constatons sur cette décennie un certain nombre de changements en profondeur dans chacun des territoires dans lesquels se déploie la convention programme développement local (CPDL) à laquelle ID participe. Il nous semble qu'à l'issue de ce travail nous sommes parvenus à synthétiser l'évolution des situations en fonction de nos territoires d'intervention, des raisons de ces situations, et des stratégies mises en œuvre pour les faire évoluer.

On en sait un peu plus sans doute aussi sur les limites : l'importance des contextes (proactifs ou inertiels) et des temporalités de projet, la difficulté de pérenniser des dynamiques fragiles. Il apparaît évident que 10 ans pour de tels horizons de changements (gouvernance, redevabilité, transparence, etc.) c'est dérisoire, et que les efforts sont à poursuivre sur ces territoires pour continuer la consolidation des évolutions prometteuses constatées.

Remettre en perspective ce qui a été étudié dans ce document est sans doute le plus compliqué. Si l'on devait tenter de résumer la portée des changements et impacts constatés par notre étude, nous évoquerions sûrement la progression générale d'une plus grande redevabilité locale, perçue comme la finalité du processus de concertation (en faisant abstraction des réalisations concrètes). Plusieurs grands impacts contribuent à celle-ci, et se déclinent de façon plus ou moins marqués selon les contextes :

La mobilisation des citoyens et des acteurs locaux est un enjeu initial et progressif au cœur de tout processus de développement local, et on a pu voir partout une meilleure mobilisation des citoyens, tant qualitativement que quantitativement

Ainsi, au Tchad, nous avons sollicité une organisation sociétale de base préexistante pour nous aider à mettre en place nos activités : les comités ressources de quartiers (CQR). C'est de ce premier niveau qu'est partie une amorce importante de mobilisation et d'engagement. Dans un premier temps, la stratégie du CRQ était de mobiliser et responsabiliser les populations autour d'actions concrètes à l'échelle des quartiers. Il s'agissait de quelques personnes ressources par quartier qui se concertaient pour le pilotage des actions de développement dans leur quartier. De ces concertations a émergé une base pour construire une dynamique plus forte. Ces acteurs ont alors été invités, dans un second temps, à participer à un cadre de concertation à l'échelle de l'arrondissement, le comité de développement de l'arrondissement (CDA).

La double structuration du territoire, à la fois verticale entre chaque catégorie d'acteurs (notamment la société civile et l'administration communale) et horizontale (entre les différentes forces à l'échelle du territoire de concertation), permet une meilleure

articulation entre les acteurs et les échelles du territoire.

À titre d'illustration, aux Comores, les notabilités sont fortes et il y a une forme de concurrence entre les identités (commune – villages). Ces constats se manifestent dans la mise en pratique de la décentralisation et impactent la capacité commune à penser à travers les processus de développement local. Il subsiste aussi jusqu'à présent des tensions dans l'exécutif communal, et surtout une démarcation individuelle des localités, rendant par la même occasion la commune presque artificielle, en tout cas moins forte et moins symboliquement importante que chacune des localités composant la commune. Ainsi, l'implication de tous les acteurs dans un processus de concertation a apaisé les tensions en les réunissant dans l'enjeu commun du développement du territoire. Ainsi, les cadres de concertation communal (CCC) sont devenus des acteurs institutionnels fédérateurs contribuant à mobiliser les localités dans l'élaboration du plan de développement communal (PDC). Puis, les CDL (comités de développement local) coordonnent les acteurs au niveau du district (niveau intermédiaire situé entre la commune et le département) et, sont donc les principaux moteurs du développement local à leur échelle, importante car non prise en compte dans la décentralisation.

L'appui institutionnel et la structuration de la société civile produisent, au-delà du territoire, une meilleure coordination entre les niveaux local et national

Le travail dans le nord-ouest d'Haïti est l'illustration de l'importance du travail de structuration des acteurs locaux. Celui-ci, basé sur la formation au renforcement des capacités a été réalisé en plusieurs étapes, dirigées vers les différents acteurs de la société civile. Il a d'abord visé les collectivités territoriales par des visites d'échanges, de l'appui-conseil, des plans communaux de développement (PDC), de l'aide à des sections intercommunales, et la création d'une association des maires du Nord-Ouest. Puis ce sont les organisations de la société civile (OSC) qui ont été sollicitées dans ce cadre par la mise en place d'AMI, de diagnostics, de formations, d'appuis à la constitution de fédérations d'OSC. Ensuite, une attention spécifique a été portée aux mairies, afin de les aider dans la mise en œuvre de leurs compétences en développement local via la concertation entre les échelles infra-locale (sections) et intercommunale : mise en place d'un cadre de développement communal (CDC), et d'un Cadre de développement de section communale (CDSC), expérimentation d'un partenariat public-privé », appui aux fonds de développement local et au plaidoyer, etc. Enfin, les partenaires ont pu convaincre le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) et son Programme de Modernisation des Administrations Communales (PMAC) de venir renforcer (notamment financièrement) les administrations communales dans le département du Nord-Ouest.

L'appui institutionnel qui forme à la reddition : une meilleure transparence des institutions

Dans un souci d'intérêt général, les acteurs du territoire

travaillent ensemble sur des cadres d'intervention transparents et sur les normes et règles qui vont définir les cadres de concertation et la société locale, afin d'impulser une politique de développement. Car, alors qu'on peut penser que le rôle des acteurs locaux prend fin une fois leur action effectuée, leur mission se prolonge en fait par un exercice de redevabilité qui consiste à rendre compte aux personnes mobilisées pour produire des diagnostics de territoires, des descriptions de contexte, des mobilisations citoyennes, etc. Cet exercice permet une meilleure transparence à la fois dans les institutions, mais aussi dans les rapports entre acteurs dans la prise de décision. Les enjeux sont donc rediscutés par les acteurs.

La reddition dans la participation citoyenne permet d'inclure les « différents » et les « différends » Dans un souci de redevabilité, les acteurs vont œuvrer à l'intérêt général et aborder des questions précises qui touchent toute la communauté. Ils vont ainsi prioriser les actions issues des plans de développement, et décider collégialement de leur implémentation, en fonction des situations (l'accès à l'eau au Bénin, les droits humains au Congo, sur le renforcement de la commune face à des identités villageoises puissantes aux Comores, les activités génératrices de revenus en Haïti, l'éducation des jeunes filles au Tchad, etc.). Autant d'initiatives décidées par les acteurs eux-mêmes !

Dans tous les territoires d'actions, les changements restent fragiles, comme nous l'avons vu. En l'absence de recul, il est particulièrement difficile de savoir si la pérennité de ces changements est dépendante de la fin des financements ou pas. Certains marqueurs de changement tendent à indiquer que l'incidence est plus profonde, et qu'il en restera quelque chose, au moins dans les mentalités. Mais rien ne permet vraiment de le garantir. On peut voir à quel point l'instabilité des contextes impacte les résultats et les changements dans les territoires de la convention-programme

Recommandations interrogatives.

Comment renouveler le partenariat ? Sur quelles nouvelles bases ?

L'idée de travailler avec des partenaires historiques est régulièrement remise en question, en attestent un désengagement acté avec NIOSI (tout en maintenant des échanges), des tensions récurrentes avec ADEMA, des incertitudes sur les prochains engagements avec GRAIND et MAEECHA... Bien sûr, la coopération étant au cœur des valeurs d'ID, nous persistons à travailler soit à la redynamisation d'anciens partenariats (NIOSI par exemple reste ouverte à une collaboration sur de nouvelles bases), soit à la construction de nouveaux partenariats comme cela se fait actuellement au Bénin, au Congo, à Madagascar, au Sénégal, etc. Cependant, nul n'est tenu à prolonger des relations si celles-ci s'avèrent moins productives qu'avec d'autres acteurs. À cet égard on peut suggérer deux pistes pour les retra-

vailer, voire pour les renouveler. Bien évidemment, ces deux pistes ne sont pas contradictoires et peuvent donc conçues concomitamment. Chacune pourrait contribuer pleinement aux objectifs et/ou aux résultats attendus d'une nouvelle convention-programme.

La fonction tierce distribuée entre catégorie d'acteurs au sein des cadres de concertation

Par « fonction tierce », nous entendons toute forme d'accompagnement se positionnant entre les élites et les populations, donc entre les administrés et les administrants, qui ne part ni de l'un ni de l'autre mais cherche à réunir les deux, à articuler en quelque sorte autorités locales et société civile. C'est cet objectif qu'ID et ses partenaires se sont efforcés d'atteindre tout au long de la convention programme, en renforçant leur coopération et en mutualisant leurs compétences. Mais sans doute est-il possible de penser à une fonction moins centralisée dans les ONG et plus distribuée entre ONG, autorités locales, organisations de la société civile (OSC), organisations communautaires de bases (OCB), voire même partagée avec des organisations plus informelles, plus traditionnelles, les cadres de concertation mis en place à des échelons locaux étant les « creusets » rêvés pour cela. Un premier pas est franchi quand les cadres de concertation ont tous une existence légale et autonome (reconnaissance légale par arrêté municipal, inscription en tant qu'association...) ; un second pas pourrait être que le partenariat se fonde sur ces cadres, sur ce principe de fonction tierce distribuée, avec à l'intérieur des fonctions précises occupées par chaque catégorie d'acteurs, dotées de moyens précis.

Dans cette option, le partenariat avec un « cadre » est à la fois finalité (de renforcer la concertation) et moyen (de construire les capacités de chacun à contribuer à l'effort collectif à partir de ses propres rôles et capacités).

Il faut remarquer combien cette formule est différente de l'intercommunalité (qui d'ailleurs ne se prête pas à tous les contextes pays) : elle reste sur le territoire communal (c'est sa principale limite) et ne se base pas sur une équipe technique pointue (c'est ici un inconvénient autant qu'une qualité : cela permet de ne pas déresponsabiliser les acteurs locaux de leurs prérogatives, risque que l'on peut trouver dans les intercommunalités).

Le partenariat international entre pairs

Un des grands atouts d'une telle convention-programme est d'être portée par des acteurs provenant de pays très différents, de différents « mondes » dans lesquels toutes les façons d'envisager la société civile, les autorités locales, voire même la gouvernance, sont différentes. Actuellement ces distinctions sont peu valorisées, et on peut le regretter. En effet, les acteurs placés derrière les commanditaires restent encore accrochés à un modèle universaliste en matière de principes généraux à défendre. Il y a jusqu'à présent eu trop peu de discussions formelles entre partenaires pour nous accorder sur des définitions précises et communes de notions ou d'entités qui structurent 4 les actions. C'est après des années de pratique que nous avons en effet constaté ces dif-

férences d'interprétation dans les définitions (on pense en particulier au mot « bénévolat », liées sûrement aux diversités des contextes de vie et d'instruction des différents intervenants (ce que Cornelius Castoriadis appelle « les imaginaires instituants de société »). Un tel travail d'homogénéisation nous semble pourtant essentiel pour lever un certain nombre d'ambiguïtés, et répondre ainsi encore plus efficacement aux attentes et objectifs élaborés dans la convention programme. Par exemple, le très bon accueil fait lors de la restitution à notre suggestion de faire un travail sur les significations du mot « motivation » en témoigne déjà.

En ce sens, nous rejoignons la position de l'ONG Intermondes qui constate que beaucoup d'implicites subsistent sur le normatif et les valeurs (ce qui est juste et bon, licite et illicite), et que cela ne participe pas à construire des communs « mieux ancrés dans les cœurs et dans les têtes ». De ce point de vue on peut avoir le sentiment que certes ID est restée un peu enfermée (dans cette convention-programme en tous cas) dans une logique bilatérale de partenariat, mais que les actions de formations communes que l'association met en place (séminaires notamment) permettent aussi de voir les possibilités de faire différemment pour mieux construire en commun.

Ainsi à Moundou au Tchad, le consultant mobilisé pour réaliser notre étude pays, Ali Zakaria, a particulièrement insisté sur le concept d'« hétéarchie » sociétale (structure d'organisation qui favorise la coopération entre les membres), par opposition à la « hiérarchie » (bien présente dans les sociétés occidentales), ce qui redistribue le rapport de force, et recompose autrement le rapport aux institutions (considérées comme centrales dans les sociétés hiérarchisées).

On voit aussi ici, qu'il faut parfois la présence d'un observateur extérieur pour servir de catalyseur à cette recherche de communs. Cela permet, au-delà de la recherche d'horizontalité qui est le propre de ce modèle de partenariat, de mieux accompagner les ONG à la compréhension de leurs contextes et enjeux locaux. On sait que la densité des activités laisse peu de temps à la construction d'une réflexion propre.

On l'a vu aussi, le travail de capitalisation est une amorce importante. Mais il ne semble pas encore investi pour revoir les modèles de représentations plus idéels et normatifs de ce qu'il est juste et bon de faire pour améliorer le développement local (donc le « pourquoi »), et trop encore exclusivement sur le « comment ». L'enjeu étant pour nous de « faire coup double » : travailler les représentations en partant des choses bien matérielles. Travailler les têtes (les outils pour mieux penser) autant que les poches (les outils pour mieux gérer les finances) et les mains (les outils pour mieux « produire »). Les activités économiques étant une entrée névralgique pour cela, sans doute pas assez exploitée (sauf sans doute au Congo où des magasins et des activités génératrices de revenus (AGR) viennent consolider les comités de développement local (CDL).

Comment enrichir le sujet de la redevabilité ?

La finalité de la concertation est, rappelons-le, l'un des enjeux importants de cette convention, soulevé dès l'introduction de ce rapport. Il s'agit d'établir une concertation qui vise, à l'échelle des territoires, à renforcer une redevabilité interne, et infléchit ainsi la tendance à n'être assujéti qu'aux financements et injonctions extérieures ; en somme, l'objectif est d'organiser ensemble les initiatives et les développements.

La perspective de travailler au sein du cadre de concertation des questions plus générales de société n'est par contre pas encore complètement intégrée, bien que les pratiques montrent que c'est possible. Au Bénin par exemple, durant la pandémie Covid-19, un certain nombre de séances de concertation des cadres intégrateurs ont surtout permis de discuter des façons de s'organiser pour lutter contre la pandémie, en prenant les décisions qui s'imposent et en faisant en sorte que chacun joue son rôle.

De même au Congo, dans la région de Lékoumou précisément, ID a mené des sensibilisations à la gestion de la pandémie au sein des CDL, afin de les répercuter à la population. Autre cas : en Haïti l'Association des MAires du Nord-Ouest (AMANO) a joué un rôle central dans la mise en débat des questions de sécurité alimentaire. Au Tchad aussi, ID a contribué à mobiliser une participation financière par corporations et l'incitation à la transparence.

L'ensemble de ces exemples, parmi d'autres, témoigne de notre volonté de privilégier le plus possible des solutions internes plutôt que des sollicitations externes. Cela pourrait être plus souvent le cas.

On observe en effet aussi, dans ces mêmes pays, la tendance des cadres de concertation à omettre lors de nos échanges de parler spontanément d'un certain nombre de problèmes ou dilemmes qui agitent leur société (insécurité et grossesse précoce en Haïti, mariage forcé au Tchad, affairisme au Bénin, etc). Bien entendu, il leur est bien plus compliqué de se saisir de ces sujets parce qu'ils sont inscrits dans des cultures, et représentent de ce fait des impensés collectifs (ils sont tellement inscrits dans des représentations, schémas, habitudes, qu'ils ne sont plus travaillés par des mots et réfléchis). C'est pourtant l'un des enjeux d'un apprentissage à une redevabilité plus large et sociétale.

Bien qu'il soit important que les acteurs locaux définissent ensemble leur propre conception de la redevabilité (comme nous l'avons aussi déjà évoqué), il nous paraît aussi utile de déterminer en amont les dimensions attendues de cette notion telle que nous l'entendons. La figure suivante est une proposition en ce sens. Elle se veut un outil de réflexion, une base à la discussion. Comme on peut le voir sur cette figure, on a placé les dimensions en tensions pour bien montrer qu'elles sont toujours l'objet de choix et d'arbitrages.

Dans le contexte de la concertation territoriale, cette redevabilité large comprend :

> **la redevabilité financière ou contractuelle entre partenaires (« OUT »)**, qui épouse donc un point de vue moins asymétrique que la redevabilité classique, car elle concerne tout autant les méthodes et procédures des partenaires techniques et financiers que leurs incidences sur les activités. On est bien du côté encore d'une redevabilité administrative mais avec une recherche de plus de réciprocité dans le suivi-évaluation des acteurs et des mécanismes qui influent sur l'activité

> **la redevabilité institutionnelle ou organisationnelle (« IN »)** qui suppose un partage clair des droits et devoirs au sein de l'organisation et la capacité à accorder de la place aux instituants (ceux qui ont un avis contraire à la direction, ceux qui amènent de la controverse à propos des activités ou des métiers, ...)

> **la redevabilité citoyenne, relative aux droits** autant qu'aux obligations de chacun, ceux qui détiennent le pouvoir et les autres. Elle comprend donc aussi la redevabilité des autorités vis-à-vis de leurs administrés. Par exemple, dans un service, elle est à travailler autant du côté des usagers que de celui des agents de l'administration

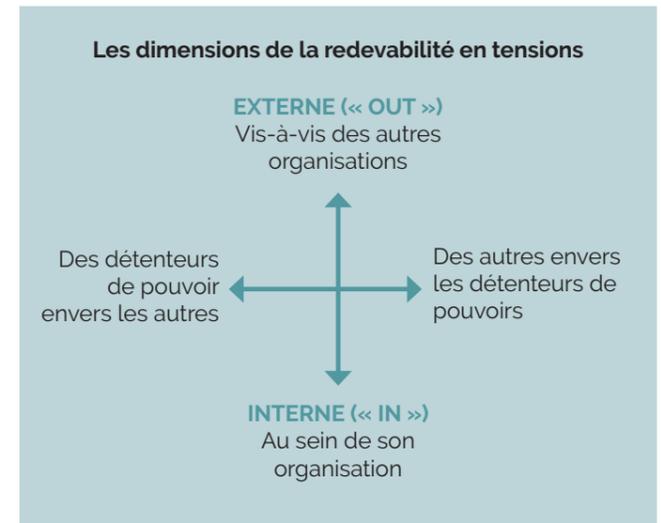
L'idée de ce schéma est aussi de servir de support à l'apprentissage, par le biais de formations ou d'ateliers, du renforcement des capacités collectives comme moyen de viser l'objectif de l'accroissement de la redevabilité générale et stratégique. Ce qui permet d'élargir le champ de la concertation, qui dépasse ainsi la simple orientation « projets ».

Qui inclure, pourquoi et comment ?

La problématique de l'inclusion posée par ID s'inscrit dans des visions largement partagées. Portée par le concept du genre ou les approches des droits humains, elle apparaît de façon de plus en plus précise chez beaucoup d'organisations de solidarité internationales (OSI), isolées ou fédérées comme le réseau F3E.

L'inclusion est bien évidemment une avancée importante et incontestable. Il s'agit généralement de mieux prendre en compte les laissés pour compte, les invisibles ou inaudibles, les oubliés, etc. Le plus souvent, il s'agit des femmes, des jeunes, des handicapés, parfois des personnes plus âgées, ou encore de certaines catégories relevant de l'indigénat (comme les populations autochtones au Congo), « des castes » ou de « nouveaux/anciens » métiers (travailleurs du sexe, éboueurs, ramasseurs ou collecteurs de déchets, etc.), ainsi que des personnes isolées géographiquement, et donc des populations « enclavées » (avec toutefois ici une attention particulière à bien envisager).

Les constats relevés dans cette étude ont surtout fait ressortir le besoin de stabiliser et d'ancrer dans la durée l'engagement dans la concertation pour et avec



les populations concernées. Les cadres sont encore fragiles et leur fonctionnement loin d'être garanti. Dès lors, comment faire en sorte que l'inclusion de ces populations dans la concertation permette aussi de renforcer les dispositifs mis en place dans ce cadre ?

Ici la question de la participation des femmes est particulièrement intéressante : au Bénin, cette question du genre nous semble bien trop rapidement réglée en montrant le nombre d'associations de femmes qui sont incluses dans l'effort de développement local et la concertation. Mais quelles tâches leur sont-elles assignées ? Essentiellement tout ce qui est de l'ordre de l'assainissement et hygiène ! On peut donc légitimement se demander si le genre, ici, n'est pas récupéré très efficacement pour renforcer un partage asymétrique des rôles et fonctions dans la société

Pour enrichir encore cette question, il est important de relever ici aussi combien nombre de situations rencontrées ont fait ressortir la nécessité d'inclure aussi un certain nombre d'acteurs disposant de pouvoir (la tutelle) afin de débloquent certaines situations bloquées par les élus, ou disposant de moyens (des entreprises, des commerçants) afin de développer un peu leurs responsabilités plus sociétales.

En conséquence, comment faire en sorte que les plus nantis participent à financer la participation des moins privilégiés, voire des exclus de la société ?

Nous n'avons pas de réponse définitive et généralisable à cette question difficile, mais quelques pistes, inspirées de ce qui a été réalisé par ID et ses partenaires dans le cadre de la convention-programme, peuvent aider.

> **Des dispositifs de type mutualistes** : tout dispositif mutualiste ou assurantiel est basé sur le principe non d'égalité mais d'équité : les plus aisés, les plus nantis, ceux qui ont moins d'accidents, payent en partie le coût des autres. Ce principe n'est pas spontané dans des systèmes où l'entraide interpersonnelle, interfamiliale ou interprofessionnelle domine par rapport à la solidarité anonyme. Ce n'est donc pas gagné d'avance. Mais cela fonctionne au Tchad, où l'on a mis en

place une mobilisation financière corporation par corporation avec un système d'enregistrement des contributions avec reçu. La mobilisation financière des corporations, dans un contexte pas forcément facile, a été permise grâce à un travail minutieux en amont, issu de rencontres avec chacune des composantes du territoire.

> **La mise en place de « basket fund »** (fonds communs) à l'échelle locale, en lieu et place des appels à manifestation d'intérêts (AMI) : cette action consiste à mobiliser le cadre, sous forme de comités dans lesquels siègent des opérateurs économiques et des bailleurs, pour sélectionner et accompagner des initiatives et demandes des associations locales. Elle a notamment été réalisée avec un franc succès à Madagascar, dans un vaste projet d'appui aux organisations de la société civile (OSC), au sein duquel ces OSC siégeaient à tour de rôle à la table de concertation et de sélection des dossiers de leurs pairs, avec l'Ambassade de France, la principauté de Monaco, et la Coopération Allemande.

> **Des formes de sponsoring** : dans d'autres projets, des formes de coaching sont organisées, favorisant les articulations entre des « fournisseurs » généralement pauvres et isolés, et des petites entreprises d'économie sociale et solidaires. Un sponsoring est réalisé par les maires pour promouvoir les entreprises et produits de leur territoire. Un travail serait à faire pour identifier toutes les formes possibles permettant d'intégrer ce type d'opérateurs dans les efforts de développement local, tout en préservant naturellement les finalités et valeurs essentielles.



Perspectives

Dans la foulée des constats et réflexions produites par l'étude, ADEMA, GRAIND, MAEECHA, la fondation NIOSI et Initiative Développement proposent quelques enrichissements, qui ne sont pas des réponses définitives mais constituent plus humblement des pistes d'évolution des actions de développement local portées par ces structures.

Décentralisation – Développement local – Décentralisation

Cette étude et cette restitution ont permis de montrer les interactions entre ces trois mots-clés, mais aussi l'évolution de leurs propres dispositions. On est passé d'une certaine normativité des approches et démarches à une dimension qualitative et contextualisée à chaque action. En effet, l'adaptation aux enjeux des terrains demande davantage de finesse d'analyse, de compréhension des acteurs pour renouveler les institutions et les normes. Ces dernières restent toutefois nécessaires pour installer durablement la décentralisation, les principes de développement local et de participation citoyenne dans les habitudes des acteurs institutionnels et de la société civile. Afin de nous adapter à chaque contexte, il nous faut donc constamment évoluer sur les termes de la concertation et de l'appui institutionnel, sur la dynamique de participation des bénéficiaires et sur le type d'activité à promouvoir pour aller au-delà du cadre de concertation formel.

L'évolution des normes de participation et le renouvellement du modèle « cadres de concertation – plan de développement local (PDL) »

Ces cadres très normés doivent eux aussi évoluer pour inclure les nouveaux publics qui souhaitent participer, mais également pour prendre en compte la volatilité du temps consacré au processus de participation. L'engagement éphémère doit avoir sa place dans les engagements de participation, de la même façon que les engagements longs, et investir d'autres échelles de concertation (étatique, régionales) afin de d'améliorer l'articulation des échelles d'intervention avec les compétences institutionnelles.

Il faut également renouveler les PDL : peuvent-ils faire de la planification, de l'accompagnement social et faire éclore les initiatives en même temps ? Il n'est pas sûr que leur modèle convienne à tous les contextes territoriaux, il faut peut-être inventer d'autres cadres de concertation plus institutionnels.

D'autre part, les lieux et temps du dialogue doivent se diversifier au sein même de la commune. Cela interroge la place de la collectivité comme partenaire et coordinateur pour travailler à la complémentarité des acteurs, à des filières, et à leur coordination.

La représentation et la représentativité des publics dans la décision et l'action

Les rapports de pouvoirs évoluent, les compétences augmentent, donc tout le monde a envie de participer plus aux décisions publiques. C'est une dynamique mondiale que la décentralisation a favorisée. Il faut cependant être plus clair sur les orientations de développement pour tenir compte du plus grand nombre,

mais aussi des plus vulnérables. Les ONG sont invitées à prendre en compte les singularités des publics, pour ouvrir les possibilités de participation au plus grand nombre, et s'assurer de la représentativité des processus de conception et de décision de l'action publique. S'intéresser à l'intégration de nouvelles approches (fondées sur les droits humains et le genre) faciliterait la prise en compte de cette évolution des rapports de pouvoirs et permettrait de s'assurer d'une inclusion plus large de personnes jusqu'à présent peu ou pas représentées dans les dispositifs de gouvernance.

L'amélioration de l'accompagnement au renforcement des capacités

L'implication des ONG dans ce domaine est essentielle pour participer à l'évolution des métiers, à la formation des citoyens, et pour pallier aux ressources insuffisantes des collectivités. Néanmoins, l'organisation territoriale de ces formations reste un objectif à consolider (en créant par exemple des centres régionaux de ressources de formations) afin qu'elles répondent efficacement aux enjeux et se pérennisent.

Une nouvelle organisation des collectivités territoriales face aux dérèglements climatiques

Il y a aujourd'hui une réelle nécessité d'une plus large articulation des politiques publiques locales entre elles, entre autres pour répondre aux défis de la lutte contre le changement climatique. Cela suppose, pour l'ensemble des actions de développement, une transformation des normes de nos interventions dans l'accompagnement des collectivités territoriales des Suds.

Au-delà de ces éléments de projection et de réflexion, il nous semble primordial de rappeler que ces éléments doivent nécessairement s'insérer dans une appréhension et une maîtrise fine des contextes pour pouvoir être mis en œuvre de façon adaptée dans chaque territoire. L'adaptation, par la co-construction des actions avec les acteurs locaux, reste bien le cœur des approches réfléchies pour faire vivre la redevabilité au sein des territoires et retisser les liens du collectif. L'étude tend à montrer que cette adaptabilité des méthodes de redevabilité est la seule façon de faire vivre la confiance entre les acteurs et donc de construire ensemble un développement équitable, profitant au plus grand nombre. C'est aussi une nécessité d'associer le plus grand nombre aux actions, d'inclure les plus vulnérables et de s'adapter à eux afin de relever les défis émergents, qu'ils soient sociaux, sociétaux ou environnementaux.