

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL POUR RENFORCER LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR GOUVERNANCE

*Synthèse de l'étude des effets et
des impacts de 10 ans d'appui au
développement local au Bénin, aux
Comores, en Haïti, en République du
Congo et au Tchad réalisée par
Inter-Mondes.*

*Ce document tente de synthétiser la
richesse des effets, impacts et des
questionnements générés dans les
différents pays d'intervention de ID et ses
partenaires dans le cadre d'une
convention-programme financée par l'AFD
entre 2010 et 2021.*

RENDRE COMPTE DE 10 ANS, 5 PAYS, ± 20 PROGRAMMES !

Ces trois chiffres résument assez bien l'importance de l'investissement d'ID et de ses partenaires, et conséquemment, toute la difficulté d'une synthèse en 10 pages de la richesse des constats établis lors de notre étude.

Il sera surtout 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 des acteurs à co-construire - par la concertation - les conditions futures de vie des habitants de chacun des territoires.

Une redevabilité « large » donc, reposant sur un enjeu essentiel : participer, en 10 ans, à infléchir la tendance qu'ont les États et leurs conseillers 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.

Avant de plonger dans les détails de cette étude, il faut bien prendre la mesure de cet enjeu qui « oblige à une responsabilité réciproque entre tous les acteurs du développement (État, élus locaux, organisations de la société civile, populations) » et qui « vise une gouvernance dans laquelle, tout au long de leur mandat, les autorités ont le devoir de rendre compte de leur action publique aux citoyens, qui, eux-mêmes, ont le droit (et le devoir) de leur imputer des responsabilités publiques » (Laboratoire citoyenneté 2009).

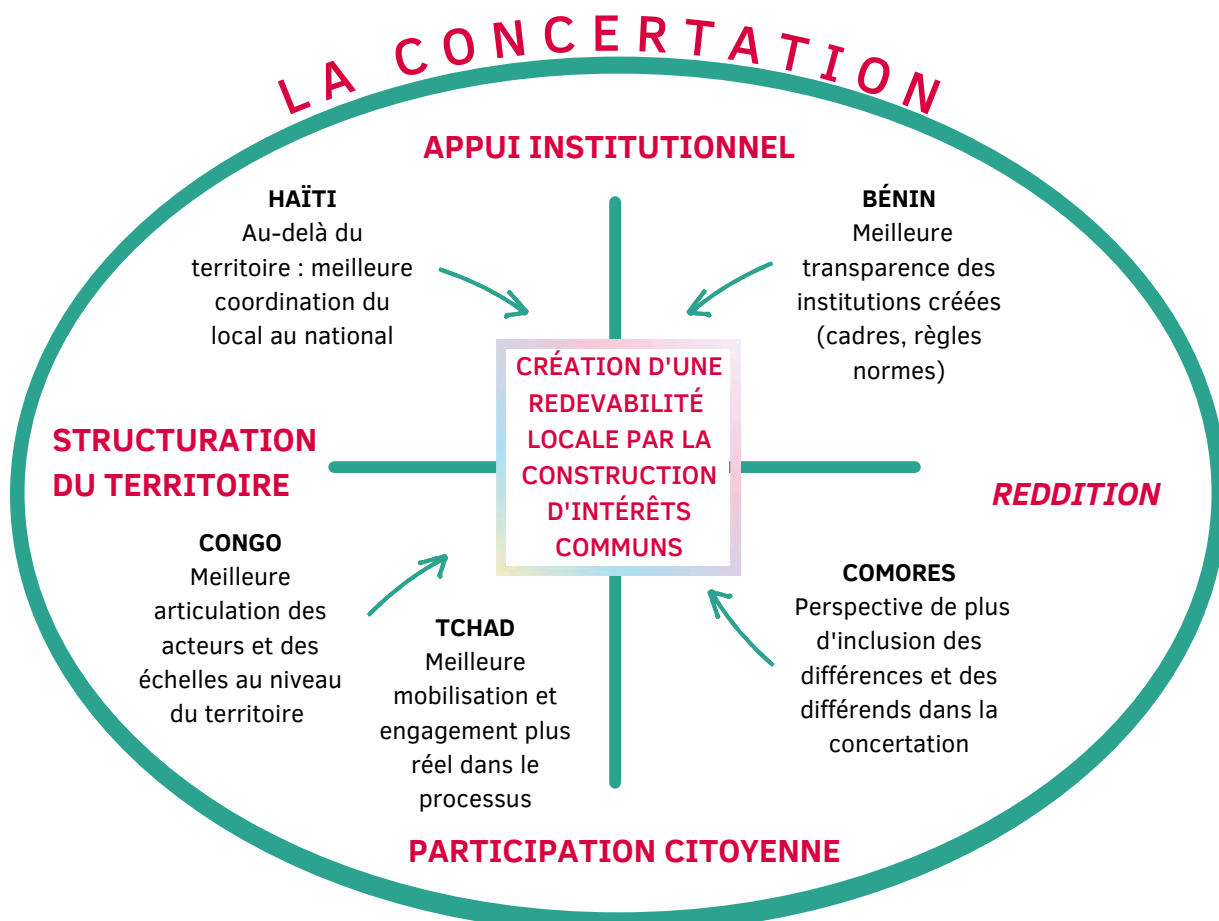
La redevabilité n'est pas la seule perspective à être investiguée par ID et ses partenaires. Bien d'autres changements étaient recherchés dans cette convention programme : l'engagement, la motivation, la recherche de plus d'autonomie et même, nous le verrons, la confiance et la citoyenneté.

Deux mots-clefs ici pour bien situer les interventions d'ID et ses partenaires :

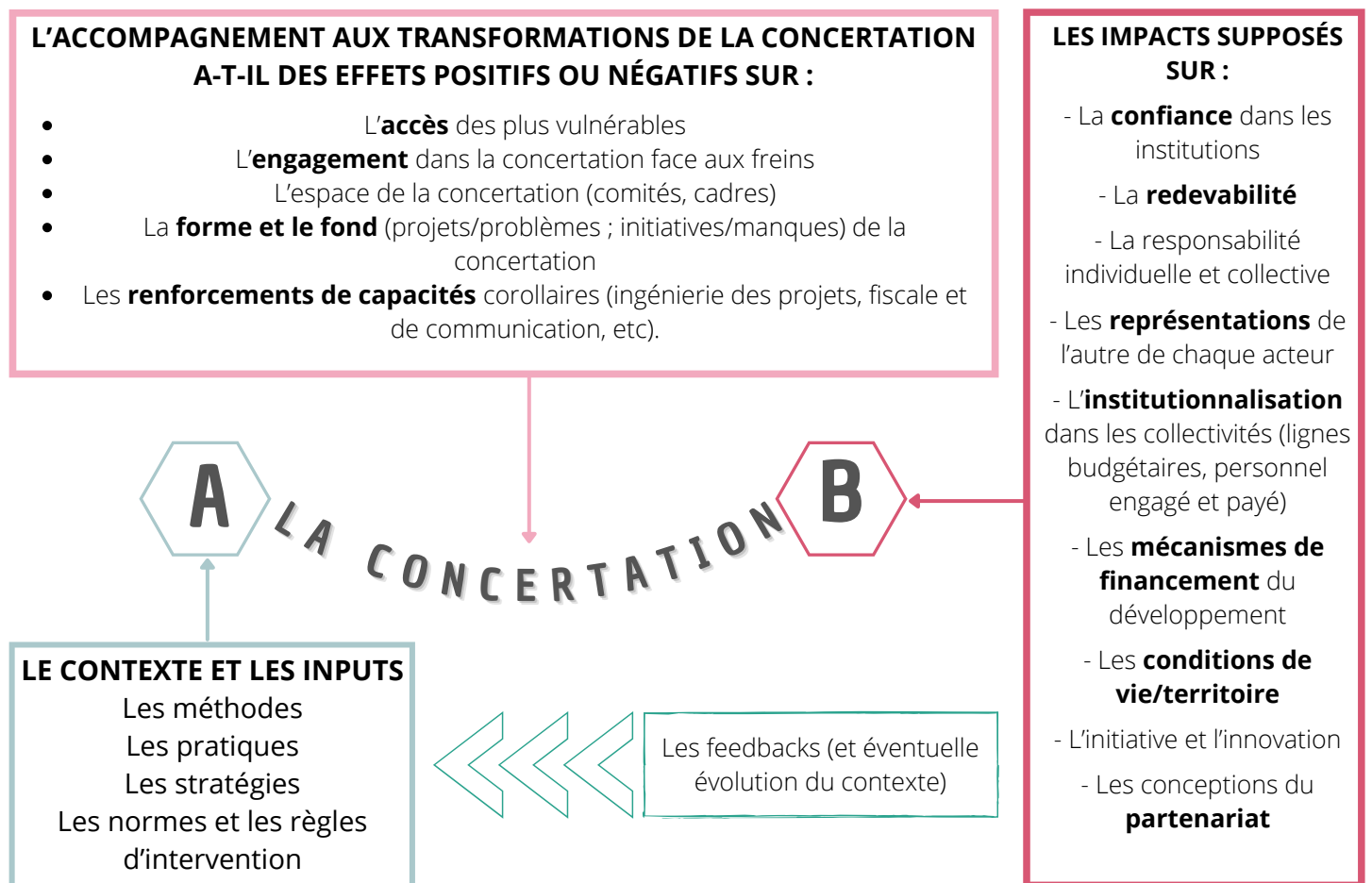
Concertation & Territoires

Deux mots-clefs pour travailler à construire une redevabilité généralisée.

La figure ci-dessous tente de situer la position de chacun des pays selon des axes qui caractérisent des enjeux un peu plus spécifiques à leurs contextes et histoire. L'espace heuristique qui en résulte va nous guider dans notre travail de synthèse.



Les différents enjeux (en gris) vont structurer la présentation qui suit en différents chapitres. À l'intérieur de ces chapitres nous proposons de suivre un cheminement du changement qui va des inputs initiaux, jusqu'aux impacts après 10 ans, en passant par les différentes modalités d'accompagnement et leurs effets, selon la figure ci-après :



cadre de concertation au Congo sur la décentralisation et le développement local

AU TCHAD : « UNE MOBILISATION ARTICULATION STRUCTURATION » PARTICULIÈREMENT RICHE

IL Y A DIX ANS : NOTRE STRATÉGIE

Au Tchad, le contexte de décentralisation est plutôt récent par rapport aux autres pays. L'investissement d'ID dans la ville de Moundou est ancien et se déployait dans les secteurs de l'eau, la santé, l'éducation. On trouve ici un partenaire associatif (l'AAMP*) qui est remplacé par un partenaire communal, la Mairie de Moundou, encore très fragile au début de la CP** . Les inputs initiaux portaient sur la mise en place de « Comités Ressources » à l'échelle de quartier (CRQ) qui se sont petit à petit reconfigurés en « Comités de Développement d'Arrondissements » (CDA).

Dans ces CDA, les acteurs locaux vont être accompagnés pour mener des **diagnostics territoriaux participatifs** portés par la volonté d'animer le développement local. Des actions particulières d'information et de sensibilisation vont être réalisées à l'aide d'émissions mensuelles d'information, d'un livret d'information bilingue, et d'animations théâtrales.

Ensuite, c'est une batterie de modalités qui sont apportées par ID aux acteurs du territoire (commune et SC) afin de faciliter l'articulation et la structuration des besoins exprimés :

- la structuration des besoins en demande discutée et validée à travers les PDA*** et CDA (nombreuses réunions, animations) ;
- la structuration de la participation financière à travers une mobilisation gérée en « budget participatif » et des collecteurs ;
- l'accompagnement des comités à la gestion financière et administrative de leurs dispositifs (pompes à eau, moulins, etc) ;
- financement de prestataires spécialisés pour le suivi technique des chantiers et comités ;
- formation à la reddition des comptes des élus, OSC membres du Cadre de Concertation Communal (CCC).

Ceci dans un esprit particulier, avec trois principes importants : subsidiarité, *Komnande*, et hétérarchie.

La particularité au Tchad : la mobilisation d'une participation financière de l'ensemble des catégories socio-économiques et religieuses à l'effort de développement.

EN COURS DE PROGRAMME : LES « MARQUEURS D'EFFETS »

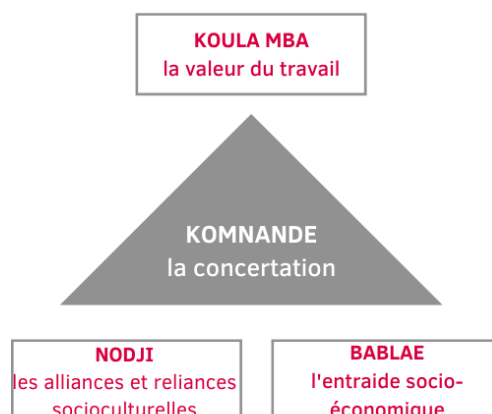
En cours de programme, la capacité à collecter des données alimentant les PDA et les monographies, et à mobiliser les acteurs autour de l'exécution des PDA se retrouvent dans la réalisation de nombreux projets, comme par exemple, dans un projet de développement participatif (en parallèle de la CP1) axé sur l'amélioration des conditions d'apprentissage dans les écoles. Un autre marqueur des effets a été la capacité à mobiliser des ressources locales, et donc, de cofinancement communautaire (10%).

QUELQUES « MARQUEURS D'IMPACT »

Tous ces éléments vont conduire à un certain nombre d'effets structurants pouvant être considérés comme des marqueurs d'impact :

- la **confiance** restaurée dans les projets ;
- la **diminution de la méfiance** (conflits communautaires) ;
- l'**augmentation de l'engagement citoyen** vis-à-vis des infrastructures publiques (l'engagement contre les abus d'influence) ;
- le **rapprochement entre élus et population**.

On trouve notamment dans un témoignage retranscrit dans une capitalisation interne, quelque chose d'important : l'idée que les malversations ne sont plus « normales » comme avant, mais sont honteuses ! Tout le travail s'est en effet fort appuyé sur des valeurs propres à la société tchadienne, trois piliers en quelque sorte du *Komnande* :



* Association des Amis de Moundou-Poitiers

** Convention Programme

*** Plans de Développement d'Arrondissement

AU BÉNIN : UNE MOBILISATION PLUS INSTITUTIONNELLE ET ORIENTÉE REDDITION

IL Y A DIX ANS : NOTRE STRATÉGIE

Ici on se trouve dans un contexte bien plus ancien de décentralisation (2ème mandature en 2010). ID travaillait depuis 1999 dans les communes de l'Atlantique, essentiellement appuyant des Comités Villageois de Développement et accompagnant la maîtrise d'ouvrage de 3 mairies dans le domaine de l'eau. Des salariés d'ID en 2008 ont créé une ONG locale : Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives Nouvelles de Développement (GRAIND).

Dans ce contexte partant plutôt des mairies, un travail important d'appui technique a été fourni aux services sur les PDC, les PAI*, la reddition des comptes à travers d'une part l'éducation citoyenne par des émissions radios, panneaux, vidéo-débats nocturnes par exemple ; et d'autre part par la structuration de la SC (AMI OCB**, structuration ACEP***, Comité de gestion EHA****).

Ces appuis vont être consolidés lors de la 2ème phase de la CP avec un projet financé par l'UE, le PADELCO, qui en articulation de la démarche DL apporte un appui à la redynamisation des cellules communales eau-hygiène-assainissement, à la maîtrise d'ouvrage, à la révision des PDC, à la mobilisation des ressources, à la formation d'OCB de femmes, ainsi que à travers la mise en place de **cadres intégrateurs**.

Ensuite, le REPASOC (UE) a permis de renforcer l'Assemblée Générale et la structure interne des cadres intégrateurs notamment grâce au suivi-évaluation de ces derniers. Ainsi, **cela améliore la qualité des mécanismes de redevabilité des Mairies, et renforce le plaidoyer, la veille et le leadership des OSC**.

Ces inputs vont inspirer d'autres ONG locales qui vont renforcer la dynamique d'ensemble en mettant l'emphase sur l'importance des **cellules de participation et juridique citoyenne** à l'échelle du village (par exemple Bénin Action appuyée par GRAIND). Ces efforts conjugués, largement interdépendants, vont progressivement porter leurs fruits.

*La particularité au Bénin : le **cadre intégrateur**, une idée de la Maison de la Société Civile pour lutter contre les divers cadres de concertation « ad hoc ».*

QUELQUES « MARQUEURS D'EFFETS » VOIRE D'IMPACTS (COMMUNE DE TOFFO):

Côté Mairie

« Tant que les gens ne s'intéressent pas aux affaires locales, les élus ne peuvent pas s'améliorer ! »

« En matière de passation de marché, si l'ONG GRAIND n'intervenait pas, beaucoup d'entre nous seraient en prison. »

« Être élu relève du sacerdoce. »

« Le plan annuel d'investissement local est devenu le document le plus important pour les élus. »

Côté population

« Cette dame-là, elle s'engage au péril de sa vie » (un directeur d'ONG locale)

*« On ne s'attend plus à la résolution de nos problèmes personnels. »
(une responsable d'OCB)*

« On a défini une vision et chaque année on fait un plan d'action annuel. On est reconnus. » (une responsable d'OCB)

Ces témoignages sont importants. Ils expriment côté Mairie un changement des motivations et de la représentation des élus (au-delà des comportements). Les élus et agents sont soucieux de l'avis de la population et reconnaissent l'importance des outils de reddition des comptes mis à leur disposition. La veille citoyenne en place permet de penser qu'il y a à un réel changement.

Côté population aussi, les prises de conscience sont profondes pour certains. Au point de «risquer sa vie» ? C'est en tout cas le cas d'une coiffeuse, membre d'un cadre intégrateur, qui a dénoncé une malversation autour d'une adduction d'eau entre un gérant de l'Adduction d'Eau Villageoise et un Chef d'Arrondissement de la Commune. Victime d'un accident de la route provoqué, son engagement sera l'objet d'une capitalisation de la part de la GIZ.

À noter : ces effets apparaissent cependant surtout dans 1 commune sur les 4, témoignant du champ des possibles !

* Plan Annuel d'Investissement

** Appel à Manifestation d'Intérêt pour des Organisations Communautaires de Base

*** Association des Consommateurs d'Eau Potable

**** Eau-Hygiène-Assainissement

EN HAÏTI : UNE MOBILISATION À LA BASE ET UNE STRUCTURATION MISE EN DIFFICULTÉ

IL Y A DIX ANS : NOTRE STRATÉGIE

Le contexte d'Haïti est relativement connu : des catastrophes naturelles régulières, une histoire politique parcourue par l'instabilité et les violences; une décentralisation récente et inachevée ; le poids de l'aide internationale à dominante humanitaire. ID y travaille depuis longtemps en partenariat avec ADEMA dans une région généralement excentrée (intervenant chacune dans une partie du département du Nord-Ouest).

Dans ce contexte ID et ADEMA vont surtout dans un premier temps travailler à la mobilisation des «habitants» des territoires par une **démarche ascendante vers la concertation** : des ateliers dans les habitations (quartier), les sections communales et au niveau communal sont mis en place.

En termes d'outils il faut particulièrement noter l'utilisation d'une cartographie participative, d'outils de prise de parole, d'outils de gestion des conflits (d'autorité, d'influence ou de pouvoir), ainsi que de techniques d'animation de la conciliation témoignant de réalités sociales tendues dans les communautés.

Il faut également reconnaître ici l'importance du travail de structuration à travers : en premier lieu, le **renforcement des capacités** (RC) des OSC par des Appels à Manifestation d'Intérêts, des diagnostics, des formations, des appuis à la constitution de fédérations d'OSC, etc. En second lieu, le RC des collectivités territoriales par des visites d'échanges, de l'appui-conseil, de l'accompagnement à l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PDC), de l'appui à des intercommunalités, et la création d'une association des maires du Nord-Ouest. Et puis surtout, du RC «commun» permettant aux mairies de déployer la mise en œuvre de leurs compétences de DL : Conseil de Développement Communal (CDC), Conseil de développement de section communale (CDSC), expérimentation de « Partenariat Public-Privé », fonds de DL de Bombardopolis, plaidoyer, etc. Au niveau des populations des territoires, un aspect important du travail aura été la mise en place d'**Activités Génératrices de Revenus** (AGR) (projet caprin, porcs) afin qu'elles soient en mesure de disposer du minimum de moyens pour pouvoir se déplacer, trouver le temps de se concerter.

La particularité en Haïti : beaucoup de contraintes prosaïques à la concertation : éloignement, manque de moyens pour se déplacer et de temps, différents cadres de concertation coexistants et appuyés par différents projets.

Enfin, ce travail de fond dans les communes a poussé le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) à initier son Programme de Modernisation des Administrations Communales en premier lieu dans le département du Nord-Ouest, en partenariat avec ID et ADEMA.

EN COURS DE PROGRAMME : LES « MARQUEURS D'EFFETS »

- l'amélioration certaine du niveau de connaissance des uns et des autres sur les ressources existantes et les acteurs existants sur le territoire, ainsi que des compétences des agents ;
- l'amélioration du lien social entre les habitants ;
- la capacité des mairies et des CASEC à mettre en œuvre des projets ;
- la création de fédérations d'OCB à l'échelle communale ;
- la création d'intercommunalités, de l'émergence de cadres communaux issus des localités du Nord-Ouest.

LES « MARQUEURS D'IMPACT »

Il est plus difficile de parler d'impact structurant et un tant soit peu durable en Haïti compte tenu du contexte de ce pays. Il faut toutefois noter avec attention l'inflexion vers un plus grand intérêt, voire une **volonté affirmée de se regrouper et d'assurer une maîtrise locale des projets**. Dans un contexte de méfiance des interventions extérieures et de difficultés à s'investir dans des organisations formelles, ces évolutions paraissent bien être de l'ordre de l'impact.

Il faut noter cependant quelques effets plus négatifs sur d'anciennes façons de « faire collectif » comme l'affaiblissement des *Rara* (fêtes traditionnelles) ou du *Kombit* (entraide). De plus, l'insécurité se renforce. Sur un plan plus positif, le lien plus fort des partenaires avec la tutelle (le MICT) apparaît déterminant à l'échelle départementale et nationale. Le PMAC est cependant à l'arrêt depuis 2021. La grande question pour Haïti reste la suivante :

Est-il possible en 10 ans d'inverser certaines tendances fortes (l'insécurité, méfiance) liées autant à des facteurs extérieurs qu'intérieurs à la société haïtienne ?

AU CONGO : UNE MOBILISATION ET UNE STRUCTURATION LARGE DES ACTEURS

IL Y A DIX ANS : LES INPUTS

Au Congo la décentralisation est encore peu achevée. Elle en est au niveau départemental érigé en collectivité local.

ID intervient dans le département du Pool depuis 2004, d'abord sur un projet de prise en charge globale des PVVIH (personnes vivants avec le VIH), et mène depuis 2010 un projet de développement local dans le district de Louingui, cofinancé par l'AFD (PADEL), ainsi qu'un projet de « Renforcement des acteurs congolais sur la décentralisation et la démocratie locale » (districts de Louingui, Boko et Loumo), depuis 2011, cofinancé par l'UE (REDEL). C'est en 2012 que la convention programme DL d'ID a été initiée. Elle s'est déroulée en plusieurs phases au Congo, sous la forme de projets : PADEL, REDEL, PADEL II, (dans le Pool) et ECODEL (dans le Pool et la Bouenza), et ADEL et ADEL-DH dans la Lekoumou.

La démarche est sensiblement la même qu'ailleurs à ceci près qu'elle concerne un territoire (le département) et des entités (les districts) bien plus vastes :

1. Appui à la structuration des acteurs les plus dynamiques du district à travers des **diagnostics de territoires** préalables à l'élaboration de PDL ;
2. Prioriser la mobilisation citoyenne de tous les acteurs du territoire dans un **CDL**, par des sensibilisations, des participations à des débats, des ateliers thématiques ;
3. Mise en place de **dispositifs économiques** pour les CDL (magasins, hangars, etc).

De manière plus précise il y a eu passage d'un appui sectoriel à l'agriculture, à un appui au développement local à travers le renouvellement des instances des UL et le renforcement des outils de gouvernance et des Groupements d'Intérêt Economiques Communautaires (GIEC).

EN COURS DE PROGRAMME : « LES MARQUEURS D'EFFETS »

- un (r)éveil citoyen des personnes qui deviennent des acteurs de leurs développements, en participant aux réflexions, décisions, négociations, mobilisations des ressources pour le développement de leur territoire.
- une émulation démocratique dont les ingrédients sont la représentativité, l'inclusion, la participation, le choix des représentants, les exigences de redevabilité, etc.

*La particularité du Congo : les cadres de concertation sont dotés de dispositif permettant une certaine **viabilité économique** (salle de réunion, magasins, chambre de stockage, ...).*

LES « MARQUEURS D'EFFETS »

Le premier impact sur lequel nous mettons l'accent est celui de **l'inclusion par la redevabilité**, cette dernière étant un levier de renforcement de la participation citoyenne. La construction des PDL s'étant construite autour des enquêtes de sensibilisation et des monographies de certains villages, l'idée derrière a été de restituer les diagnostics pour nourrir une compréhension collective du territoire (se questionner, s'accorder, faire valoir l'expertise des habitants). Les acteurs individuels, les associations, les autorités locales sont associées à cette activité. La restitution des PDL pour faciliter leur appropriation et leur mise en œuvre, et inculquer une culture de la redevabilité a permis de mobiliser quantitativement, mais surtout qualitativement (expertises, avis, données...) les acteurs locaux.

Le second marqueur est une **structuration revendiquée des territoires**, à travers le fonctionnement actif des CDL visant leur reconnaissance par les habitants, et également par les autorités locales.

*« Ce que j'aime chez ID c'est qu'ils font bien la différence entre la concertation et la consultation »
(une consultante congolaise)*

UNE MOBILISATION ENCORE PARTIELLE AUX COMORES

IL Y A DIX ANS : LES INPUTS

L'Union des Comores a en 2011 initiée un processus de décentralisation et de communalisation. La Commune de Mitsamiouli composée de 6 localités et celle de Nyumakomo composée de 8 villages, sont les terrains d'intervention de la convention DL. Le processus initié fait suite à d'autres expériences de communalisation dans le pays où la référence au village restait forte. En effet; le découpage territorial institué par l'État colonial s'est basé sur les circonscriptions inférieures, villages et cantons, et les responsables à leur tête, était opéré en référence explicite aux traditions. À la fin des années 1970, la création des *bavous* et *moudirias* a été instaurée par la Constitution comorienne de 1977. Entre 2003 et 2011, des communes pilotes sont créées par les localités avant d'être officialisées par les autorités des îles.

C'est dans ce contexte général que l'ONG MAEECHA, soutenu par ID, s'est proposée de contribuer, à travers la convention programme et le projet PADLMN,

à l'accompagnement du processus de décentralisation et de DL initié par la promulgation des lois de 2011 sur la décentralisation. Cela a conduit, en 2014, à la mise en place d'un Cadre de Concertation communal (CDC) au niveau de chacune des 2 communes ; et au démarrage effectif de certains projets issus des PDC, dans le cadre de PADLMN.

*La particularité des Comores : il a plutôt été privilégié la **participation contractuelle** et la **participation consultative** au détriment de la participation collégiale et, dans une moindre mesure de la participation collaborative. Il a été mis en place une certaine **horizontalité** dans le fonctionnement du partenariat, soit un équilibre de positionnement entre faire et laisser faire, et entre la confiance/liberté accordée aux acteurs et la redevabilité due aux bailleurs.*

EN COURS DE PROGRAMME : « LES MARQUEURS D'EFFETS »

Au moment de l'intervention DL, il a été convenu que les compétences DL soient progressivement transférées à Maeеча. Les conséquences de ce transfert sont :

- le **renforcement de l'équipe** par un assistant technique affecté par le siège ;
- la matérialisation d'une certaine **horizontalité**.

Cette horizontalité a contribué à renforcer l'autonomie de Maeеча, autrefois spécialisée dans l'éducation, et qui a développé et enrichi ses outils/pratiques de DL et sa compréhension des enjeux locaux de D et DL.

Tout ceci a entraîné l'apparition et l'acceptation, à l'échelle communale (extra-villageoise), du CDC en tant qu'acteur institutionnel fédérateur pour catalyser le développement communal, et soutenir le processus visant à concrétiser l'idée d' « agir ensemble » pour impulser le DL à une échelle qui dépasse celle du village.

Dans un premier temps, **l'accompagnement à l'institutionnalisation**, nécessitant d'abord la reconnaissance du CDC par arrêté communal, a ainsi fait du cadre de concertation un organe de la commune. De cette manière, il s'est créé un cadre institutionnalisé qui fédère les aspirations individuelles des villages et l'objectif global de la commune. Dans le modèle mis en place aux Comores, tous les élus sont d'office membres du CDC. Cette manière de procéder contribue à créer des espaces communs où les acteurs peuvent discuter des questions qui dépassent le cadre villageois.

Ensuite, il y a eu **l'accompagnement à la participation citoyenne**.

Ici, le constat principal est celui de l'appropriation du CDC en tant qu'outil par les acteurs du territoire, impliquant de ce fait leur participation financière, et autant qu'en main d'œuvre.

Et enfin **l'accompagnement à la redevabilité**. Celle-ci n'a pas été explicitement pensée dans le dispositif d'accompagnement, mais a été travaillée en creux : les conflits au sein des conseils municipaux du fait que les acteurs connaissent les textes, les interprètent et aspirent à leur application, témoignent d'une volonté de participation et d'une aspiration à la transparence.

LES « MARQUEURS D'EFFETS »

Une coordination améliorée du pilotage du développement générant plus de confiance. L'existence du cadre de concertation, crée un contexte de confiance favorisant le portage d'actions extra-villageoises, et favorisant le contournement des faiblesses que présentent les communes dans la coordination du développement local sur leur territoire.

La **contribution au renforcement de l'articulation des échelles de concertation**. Car, aux Comores plus que dans les autres pays, sortir de la dichotomie de la décentralisation pour harmoniser les niveaux villageois et communaux est l'un des impacts majeur de l'intervention de Maeеча.

Plus d'inclusion dans la concertation. La réussite à Mitsamiouli et Nyumakomo a été d'organiser les acteurs locaux en filières et secteurs d'activités ; et de réunir dans une même assemblée de négociation, et de décision des jeunes, des femmes, des notables, des autorités traditionnelles, etc.

Des effets sur le **partenariat**. On note un changement de posture où ID assume auprès des bailleurs la responsabilité totale des actions menées, à une phase de partage de responsabilité. Une formation essentiellement endogène des équipes locales, et donc l'acquisition d'un savoir-faire en accompagnement des processus de décentralisation et de développement local par Maeеча.

QUELQUES POINTS À RENFORCER

Le processus de changement initié par les interventions de Maeеча n'est pas stabilisé. Et il est susceptible d'être sapé par les faits suivants notés au cours de la mission :

- une tendance à la baisse du dynamisme au sein des CDC (représentants d'OSC et élus) marqué par l'indisponibilité de plusieurs membres des bureaux de CDC, ce qui induit un mode d'intervention restant plus consultative que collaborative.

Enfin, la limitation de l'approche participative et l'insuffisance de communication contribuent à alimenter le climat de méfiance entre acteurs y compris vis-à-vis du programme.

- la difficile transmission d'une culture de redevabilité, de leadership et de gestion de projets au niveau des acteurs tant au niveau des CDC que des conseils municipaux.
- la courte durabilité des projets socioéconomiques en question du fait de la non prise en compte de leur sécurité foncière sous l'angle de la gouvernance foncière.
- l'inexistence d'un dispositif de gestion des projets conçu en commun par les différentes parties prenantes*.

QUELQUES AUTRES EFFETS TRANSVERSAUX

L'effort de capitalisation a été considérable durant toute la convention programme. Dans chaque pays ce sont près de 10 fiches sur des thématiques précises, à raison parfois de 2-3 tous les 2 ans qui ont pu être réalisées. Ce travail a très certainement renforcé les capacités des acteurs par eux-mêmes et entre partenaires via des temps communs (conférences électroniques et séminaire international DL). Bien qu'il ressorte de certaines de nos études terrain qu'elles auraient pu être plus partagées et discutées dans les localités concernées et entre partenaires du programme, il s'avère qu'un peu partout la volonté de mobiliser les bénéficiaires dans leur élaboration est forte.

Les séminaires et conférences sont basés sur une méthode très participative autour des principaux thèmes de la CP. **Les métiers semblent ici évoluer vers plus de partage des expériences entre pays.** Avec la possibilité un jour, d'intégrer plus les dimensions culturelles et interculturelles des contextes de l'action ?

Concernant les effets sur les organisations, on perçoit de manière générale, des **évolutions partout mais très variables selon les organisations et leur histoire.** Une structure comme GRAIND dont les responsables avaient été rodés à l'accompagnement institutionnel de la décentralisation lors de projets antérieurs, ont simplement ajouté à leur portefeuille d'action et de compétences quelques outils et démarches complémentaires. Les autres structures se sont sensiblement renforcées sur les enjeux d'un appui institutionnel, mais d'une façon étroitement dépendante des cadres réglementaires et de l'effectivité de la décentralisation dans les contextes d'action.

Des effets sont aussi à constater dans la relation partenariale. **Le partenariat est affecté par les règles d'un montage financier complexe et mobilisant plusieurs financeurs en même temps** (pour des activités complémentaires voire identiques sur une même temporalité). Ce n'est pas tant le fait que les partenaires soient tenus de participer au financement, que des exigences comptables et de rapportage diverses qui ont été, ici et là, sources de tensions.

LES FACTEURS ENTRAUVANT OU FAVORISANT

L'étude a aussi tenté d'identifier différents facteurs entravant, et différents leviers favorisant le changement. Ces facteurs relèvent de différentes catégories : facteurs « physiques » (matériels), facteurs « politico-financiers » (relatifs au transfert effectif des moyens), facteurs organisationnels et institutionnels (liés aux capacités) et des facteurs « idéels » (relatifs aux représentations). Ils sont synthétisés ci-dessous avec en violet les facteurs entravant, et en bleu les facteurs favorisant.



* Plusieurs acteurs craignent les effets négatifs des infrastructures touristiques de Memboimboni et de Ndzaouzé (alcool, prostitution...) voire un impact négatif sur la scolarisation et l'éducation des jeunes.

LES PERSPECTIVES POUR LA SUITE

Pour continuer sur le partenariat, l'enjeu dans l'avenir est de parvenir à **renforcer des relations horizontales** dans un contexte où il n'y a plus d'expatrié d'ID dans les équipes locales (et pas toujours de représentation nationale), où le travail d'équipe se perd*, et que les interventions provenant de France peuvent être perçues comme essentiellement de contrôle. Cette appréciation pouvant fortement différer selon les contextes et les personnalités impliquées et leurs façons d'interagir.

D'autres modalités sont à étudier comme celle du partenariat avec des intercommunalités (cela est envisagé au Bénin et en Haïti notamment) ; ou celle d'un partenariat international entre « pairs ». Une des grandes qualités d'une telle convention-programme est d'être portée par des acteurs provenant de pays très différents, ce qui encore peu valorisé.

Parmi les nombreuses pistes recommandées dans l'étude il faut relever :

- l'importance d'un **travail plus profond sur les conceptions et imaginaires liés à la reddition** (et à la redevabilité généralisée), le **bénévolat** (notamment par un travail sur les motivations), la **citoyenneté**, la **gouvernance**, etc.
- l'importance d'un **travail sur les apprentissages dans chacun des contextes** : en suivant et évaluant le renforcement des capacités collectives à apprendre de l'activité dans une perspective d'accroître la redevabilité générale et stratégique, que d'enseigner (par des formations, des ateliers, etc.) des outils et des méthodes**.
- l'importance de **la recherche de ressources permettant de financer le fonctionnement de la concertation** dans la durée tout en permettant de la renforcer « inclusivement ». La question est délicate : comment assurer le fonctionnement de la concertation à partir du moment où de plus en plus de gens, qui n'ont pas beaucoup de moyens, y entrent ? Est-il possible de compter sur la collectivité locale (qui aurait compris l'intérêt de financer sa propre contestation) ? Ne faut-il pas tenter d'intégrer sous différentes modalités (honorifiques, logistiques, matérielles...) des « gens du pouvoir » (économique, politique). Cette question devrait faire l'objet d'une seconde phase afin de chercher les voies et moyens d'une pérennisation des acquis.

* Les représentations nationales permettant encore d'assurer une certaine « co »-opération régulière.

** Différentes démarches comme celle des « incidents critiques » ou d'autres inspirées de l'analyse institutionnelle peuvent être mises à profit pour travailler les capacités à apprendre de sa propre expérience, à expérimenter, notamment en travaillant les représentations. Elles peuvent cependant entrer en tension avec l'ingénierie projet car elles cherchent à mettre le réel dans les modèles planifiés plutôt que de faire entrer le réel dans ce qui était prévu.

CONCLUSION

Au terme d'un tel travail arrive toujours une série de doutes : Avons-nous pu rendre compte de la richesse de ce travail à la hauteur de ce que les acteurs ont produit, pensé, réalisé ? Avons-nous pu rendre compte de tous les effets et impacts générés ? Avons-nous pu aider un tant soit peu la définition de perspectives pour la suite ?

Les résultats de cette plongée en eaux profondes sur les questions de gouvernance sont très convaincants. Beaucoup de choses sont en train de changer sensiblement dans chacun des pays. Il nous semble qu'après ce travail on en sait un peu plus sur « où » (dans quels endroits cela change, dans quels endroits cela change moins), « pourquoi » (quels sont les facteurs entravant et favorisant les changements) et « comment » (quels inputs ont plus particulièrement permis dans chacun des contextes d'atteindre ces changements).

On en sait un peu plus sans doute aussi sur les limites : l'importance des contextes et leur inertie. Il apparaît évident que 10 ans pour de tels horizons de changements (gouvernance, redevabilité, transparence, citoyenneté, conditions de vie, etc.) c'est dérisoire.

Remettre en perspective ce qui a été fait par rapport à ce qu'il est possible de faire est sans doute le plus compliqué à restituer rapidement, en quelques mois. Si l'on devait résumer cela pays par pays, on pourrait proposer les quelques lignes suivantes :

.....➤ Le **Bénin** est un exemple du point de vue des prises de conscience autant que d'une certaine intégration des évolutions dans les habitudes des cadres de l'administration et des élus. Une prise d'engagement tout aussi conséquente de la société civile, mais surtout dans une commune sur les quatre. Partout encore une concertation à renforcer à la « base » (les villages, les quartiers) notamment pour lutter contre les conflits autour de l'eau ;

.....➤ Dans le Nord-Ouest d'**Haïti** on voit des évolutions sensibles dans les façons de concevoir le développement chez les élus et les cadres de l'administration et des avancées dans la structuration des OSC en fédérations, mais un contexte général qui n'incite pas à l'optimisme (manque d'Etat, insécurité, tensions sociales). De plus, la concurrence des modalités de l'aide dans ce pays alimente les divisions ;

.....> Dans les quelques districts du **Congo** des avancées considérables en termes de construction de collectifs à l'échelle du département et des avancées tout aussi importantes sur la question des minorités autochtones et de l'inclusion ;

.....> Dans deux communes des **Comores**, le principal impact concerne l'articulation des échelles de concertation. L'enjeu ici est de sortir de la dichotomie de la décentralisation pour harmoniser les initiatives et mobilisations entre niveau villageois et niveau communal autour du cadre de concertation ;

.....> Dans la ville de Moundou au **Tchad** de très importants changements sont notés dans la confiance des habitants vis-à-vis des processus de développement. Cela est matérialisé par un co-financement important de toutes les composantes de la société.



Programme au Bénin : mise en place d'un cadre intégrateur

Comme nous l'avons vu, les changements restent fragiles pour tous ces pays. En l'absence de recul, il est particulièrement difficile de savoir si ces changements sont dépendants de la fin des financements ou pas. Certains marqueurs de changement tendent à indiquer que l'incidence est plus profonde, et que « il restera quelque chose dans les têtes ». Mais rien ne permet vraiment de le garantir.

La nécessité d'une suite est donc évidente. Elle est même indispensable si l'on ne veut pas perdre les acquis. Mais pas une suite à l'identique. Ni une suite qui tendrait à faire un peu plus ce qu'on a déjà fait (notamment en termes d'inclusion). Il nous paraît important de revoir ce paradigme de l'inclusion, de l'enrichir.

En matière de partenariats, aussi, il s'agit de concevoir les choses un peu autrement pour éviter de forcer des relations qui ont besoin de se renouveler, de se réinventer.

Programme ADEL-DH au Congo : concertation et mobilisation des acteurs du CDL



AVEC LES COFINANCEMENTS AU COURS DE CES 10 DERNIÈRES ANNÉES DE :

L'Union Européenne

Le FAES (Fonds d'Assistance Economique et Sociale)

Les pouvoirs publics des pays d'intervention

La BMZ (Ministère Fédéral de la Coopération économique allemande)

La WCS (Wildlife Conservation Society)

La FLM (Fondation Lord Michelham)

La Ville de Poitiers

Bordeaux-Métropole

La Région Nouvelle-Aquitaine

La Fondation NED

L'Agence de l'eau Adour-Garonne

Le Fonds « défi jeune » – Haïti

La Fondation SEED

L'Association Partage

Les partenaires locaux et les contributions communautaires