

ID:ETUDE



LES FACTEURS DÉTERMINANTS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : DÉCENTRALISATION, JEUX D'ACTEURS ET DYNAMIQUES TERRITORIALES

Retour sur les expériences d'ID et de ses partenaires :
Bénin, Comores, Congo, Haïti, Tchad

RÉALISÉE PAR



AVEC L'APPUI DE



ET LA CONTRIBUTION DE





UN COMITÉ DE LECTURE POUR AIDER À LA RÉFLEXION

Dans le cadre de cette étude, Initiative Développement s'est rapprochée de l'Université de Poitiers et de sa fédération Territoires afin de bénéficier d'un accompagnement méthodologique et scientifique pour mener à bien ce vaste chantier.

Un comité de lecture a ainsi été créé réunissant 2 salariés d'ID : Pierre LECOMTE, Responsable du pôle thématique « Citoyenneté et Territoires » et Camille TROMBERT, chargée de capitalisation au sein du pôle « Citoyenneté et Territoires » et responsable de la présente étude, et 2 enseignants-chercheurs de l'Université : Dominique ROYOUN, Professeur de géographie à l'Université de Poitiers et Directeur du laboratoire RURALITÉS et Benjamin GUIMOND, Ingénieur d'Études en Sciences économiques.

Ce partenariat fructueux a permis d'enrichir la réflexion grâce à une analyse fine des dynamiques inhérentes au développement local tout en étant extérieur au secteur de la solidarité internationale.



Ces travaux et cette publication ont été réalisés avec le soutien financier de l'Agence Française de Développement.

• Rédaction

Directeur de la publication : Benoit-Xavier Loridon

Responsable de l'étude : Pierre Lecomte,

Responsable Pôle Citoyenneté et Territoires

Rédactrice de l'étude : Camille Trombert, Chargée

de capitalisation, Pôle Citoyenneté et Territoires

Comité de lecture : Benjamin Guimond,

Pierre Lecomte, Dominique Royoux,

Camille Trombert

• Crédits

ID 2018

• Réalisation et impression

Graphisme : Alice Clergeaud

Impression : Imprimerie Nouvelle à Biard



EDITO

Le Développement local selon les contextes...

L'acte politique qui consiste à décider ensemble d'une vision, d'une direction commune par le biais de projets multithématiques à l'échelle d'un territoire ou d'une commune est l'objectif recherché dès que l'on évoque le développement local. C'est un acte politique fort qui nécessite la participation de tous les acteurs faisant le territoire, des espaces de concertation dynamiques et une connaissance précise des contextes économiques, géographiques, sociaux des territoires concernés. Sacré défi de vouloir décider ensemble surtout lorsque les décisions sont depuis longtemps le fait d'un/d'une seul(e) !

Si nos équipes et nos partenaires sur le terrain apportent une méthodologie et un cadre de travail globalement communs, les acteurs locaux et leurs capacités d'action sont encadrés par un contexte institutionnel, notamment par des lois de décentralisation, spécifiques à chaque pays. C'est là que l'exercice devient difficile et qu'il nous faut à chaque fois nous adapter à un contexte propre tout en gardant les mêmes principes d'action. Car en

C'est un acte politique fort que de décider ensemble d'une vision, d'une direction commune...

effet on n'accompagne pas de la même manière des maires qui sont nommés ou élus. Ni des organisations de la société civile lorsque l'échelle d'intervention se situe au niveau d'une commune ou d'un département par exemple. De même comment parler de budget participatif ou d'une politique de renforcement des équipes techniques communales tant la disparité des structures et les schémas institutionnels liés à la décentralisation diffèrent en fonction des pays dans lesquels nous travaillons ?

Sans être un guide mais dans le souci de rester dans une posture apprenante afin de pouvoir valoriser, diffuser des bonnes pratiques, les acteurs locaux, les partenaires et nos équipes par la qualité de leur travail ont largement contribué à ce document. Et au-delà des acquis, des erreurs commises aussi, derrière ce travail de capitalisation fruit d'un travail collectif qui a réuni des équipes siège et terrains pendant plus d'un an, c'est l'histoire de vies de femmes et d'hommes qui œuvrent ensemble dans un objectif de progrès et de paix sociale dans des pays aussi différents que le sont Haïti, le Congo, le Tchad, les Comores ou le Bénin.

Bonne lecture
Benoit-Xavier Loridon
Directeur d'ID



SOMMAIRE

INTRODUCTION AU PROJET D'ÉTUDE

6

- I. De l'origine à la réalisation 6
- II. Notre approche du Développement local 9
- III. Le contexte et ses différentes dimensions 10

SYNTHÈSE TRANSVERSALE - LES DÉTERMINANTS CONTEXTUELS DANS LES APPROCHES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

11

AU CŒUR DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL - RETOUR ANALYTIQUE SUR L'INFLUENCE DU CONTEXTE

19

- 1. Sur les territoires d'intervention d'Initiative Développement et de ses partenaires : quelle/s approche/s du développement local ?**
 - I. Une approche centrée sur la concertation mais aux orientations différentes 19
 - II. L'ancrage territorial des programmes de développement local 22
- 2. La concertation, un pivot dans l'approche du développement local portée par Initiative Développement et ses partenaires**
 - I. Quels objectifs pour la concertation ? 24
 - II. La composition des cadres de concertation : quelle représentativité ? 25
 - III. Les dispositifs de concertation et leurs rôles 27
 - IV. La pérennisation des cadres de concertation 29
- 3. L'appui institutionnel aux collectivités décentralisées : un enjeu dans l'approche du DL**
 - I. Appuyer les élus dans l'appropriation de la décentralisation et du développement local 31
 - II. Appuyer les collectivités dans l'élaboration d'une vision pour le développement du territoire 33
 - III. Renforcer les collectivités dans leur capacité à porter le développement de leur territoire 33
 - IV. Promouvoir une gouvernance équilibrée 38
- 4. La société civile à l'interface entre politiques et population**
 - I. Des organisations de la société civile porteuses de projets sur leur territoire 39
 - II. Dialoguer, interpellier, jouer un rôle d'interface vis-à-vis des autorités locales 41
- 5. Vers la mobilisation des populations dans les approches de développement local ?**
 - I. Sensibiliser la population à la décentralisation et à la citoyenneté 43
 - II. Promouvoir une participation citoyenne active dans les projets de développement local 44
 - III. Rapprocher les populations des autorités locales et de leurs politiques 45
- 6. Les projets de développement et les configurations de leur mise en œuvre**
 - I. Les projets d'infrastructure : dans une logique d'appui à la décentralisation 47
 - II. Les projets économiques et l'appui aux initiatives de développement 49

CONCLUSION

50

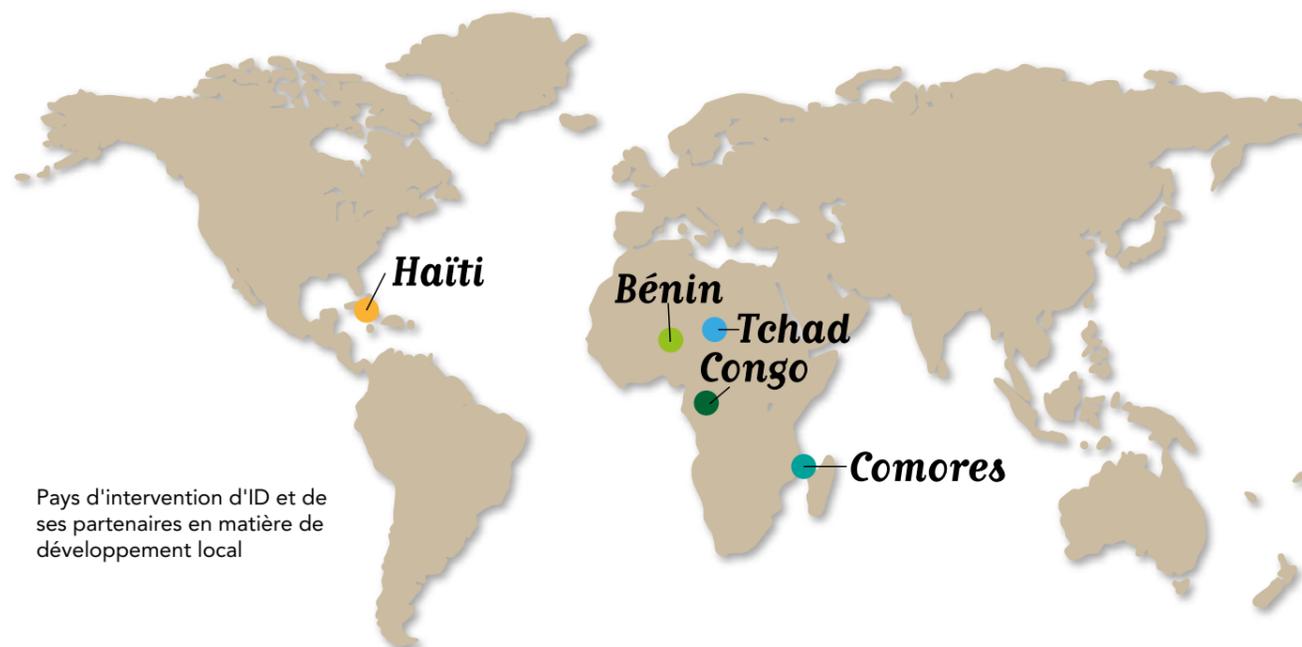
INTRODUCTION AU PROJET D'ÉTUDE

I. De l'origine à la réalisation

> ORIGINE ET PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

Depuis le lancement de ses premières actions en matière de développement local (DL) en 2004 et jusqu'à ce jour, Initiative Développement (ID) a conduit près de 24 programmes soit directement, soit en collaboration avec ses partenaires locaux, les ONG ADEMA en Haïti, GRAIND au Bénin, MAEECHA aux Comores et la Fondation NIOSI au Congo-Brazzaville. Les zones d'intervention se sont progressivement diversifiées et à ce jour les programmes sont mis en œuvre dans 5 pays d'Afrique centrale (le Bénin, le Congo et le Tchad), de l'Océan Indien (les Comores) et des Caraïbes (Haïti). Or depuis ces 13 dernières années d'actions en matière de DL et sur les différents territoires concernés, les interventions conduites se sont toujours ancrées sur un socle commun de principes reflétant la vision portée par ID et ses partenaires.

Globalement, ces principes sont nés de certains constats. Tout d'abord, les pays concernés se confrontent en grande majorité aux difficultés générées par des processus de décentralisation encore largement inaboutis.



Pays d'intervention d'ID et de ses partenaires en matière de développement local

Pourtant bien souvent accueillie avec espoir et enthousiasme, la décentralisation est bien souvent davantage synonyme de déception chez les populations mais aussi parfois au sein même des collectivités. D'autant plus que les inégalités en termes d'accès aux services de base perdurent et croissent, notamment entre centres et périphéries ou au sein même des populations entre les personnes proches des centres de décision et celles qui en sont marginalisées. Sur la base de ces observations, ID est convaincue que les dynamiques de développement doivent être impulsées au niveau local par des politiques publiques co-construites. Et que, pour ce faire, il est nécessaire de s'appuyer sur les forces vives présentes dans les territoires concernés par l'animation d'une démocratie de proximité porteuse d'un développement durable et inclusif. C'est pourquoi ID initie des programmes de DL dont l'objectif est de donner corps à ces principes (ces derniers sont présentés plus en détail dans la section suivante de cette première partie).

Pour autant, si l'ensemble des programmes conduits à ce jour s'appuient sur cette vision partagée du DL, chacun des 5 pays d'intervention s'inscrit dans un environnement institutionnel, politique, social, ou encore territorial qui lui est propre.

Or c'est très précisément la question de l'influence du contexte sur les programmes de DL portés par ID et ses partenaires qui a donné naissance à la présente étude.

Intervient-on de la même manière au Bénin où trois générations d'élus se sont succédées dans les communes, et aux Comores où les premières élections de l'histoire du pays ont eu lieu il y a à peine deux ans ?

> Mobilise-t-on la même approche sur de vastes étendues territoriales dominées par des dynamiques agricoles telles qu'au Congo, et dans une commune urbaine aux problématiques spécifiques et caractérisée par une certaine proximité géographique entre populations et autorités locales comme au Tchad ?

Il a été observé au premier abord, sans entrer dans une analyse plus approfondie, que les programmes DL se dessinent différemment d'un pays à l'autre. Parce que dans leur conception, certains éléments de contexte sont déjà intégrés ce qui d'emblée constitue la singularité de ces programmes. Ou car dans le fil de leur mise en œuvre, certains événements conduisent à y introduire des changements visant à mieux s'adapter au contexte spécifique. Il s'agit parfois de mieux tenir compte de l'environnement dans lequel on intervient pour s'y fondre avec plus d'aisance. Ou au contraire, de penser les programmes de manière à introduire des changements, en prenant donc le contre-pied du contexte initial dans les territoires d'intervention.

Ainsi, la problématique centrale qui guide nos réflexions tout au long de cette étude est la suivante :

Comment a-t-on pensé et adapté nos programmes de développement local aux contextes spécifiques de nos territoires d'intervention ? Et quels sont, in fine, les principaux déterminants contextuels qui influencent ces programmes ?

> MÉTHODOLOGIE MOBILISÉE POUR LA CONDUITE DE L'ÉTUDE

La présente étude a été initiée dans le courant de l'été 2016. Elle a été pilotée et réalisée par le pôle « Citoyenneté et Territoires » d'ID. Pour sa réalisation, il a été choisi de s'inspirer des démarches de capitalisation des expériences. Ainsi différentes missions réalisées par le pôle sur le terrain ont été mises à profit pour conduire des entretiens individuels et/ou groupés auprès des équipes-projet et d'autres personnes ressources afin de recueillir leurs connaissances et leurs vécus des interventions en DL. D'autres activités inhérentes à la convention-programme¹, qui aujourd'hui regroupe l'ensemble des programmes en matière de développement local conduits sur les 5 pays d'intervention, ont été mobilisées afin de contribuer à alimenter l'étude. Il s'agit par exemple d'un séminaire international de capitalisation et d'échanges¹ de pratiques (Haïti, 2017) ou d'une conférence électronique qui favorise la mise en transversalité des réflexions portées par chacun des programmes sur une problématique donnée. Ainsi la méthodologie mobilisée a permis d'alterner des temps de réflexion spécifiques avec des temps de réflexion partagés permettant de mettre en miroir les différentes expériences.

>> ¹ La convention programme est un financement multi-pays proposé par l'Agence Française de Développement sur une période de 4 ans renouvelables. En 2011, ID s'est lancée dans une première phase qui a permis de consolider les interventions en Haïti, au Tchad et au Congo et d'initier des programmes dans deux nouveaux pays : le Bénin et les Comores. Une deuxième phase, débutée en 2014, a permis de poursuivre ces activités et d'approfondir les interventions en matière de développement local.

Pour assurer le suivi de l'étude et alimenter les réflexions par un regard extérieur, un comité de lecture composé du directeur du laboratoire RURALITES de l'Université de Poitiers, d'un chercheur en Sciences Economiques de cette même Université, du responsable du pôle CT d'ID et de la chargée de capitalisation DL a été mis en place. Par son expérience non seulement dans la recherche mais aussi dans le domaine du développement local, ce comité a contribué à nourrir le travail analytique et à affiner la méthodologie utilisée tout au long de l'étude.

La particularité de ce travail, et ce qui a constitué toute la complexité de sa réalisation, réside dans son aspect multidimensionnel. Il est en effet le résultat d'un croisement entre : l'observation de la manière dont les grands principes d'ID et de ses partenaires en matière de développement local se matérialisent dans les différents programmes (dimension thématique), et l'analyse des influences d'un environnement lui-même multidimensionnel sur ces programmes (dimension contextuelle). Partant du fait que les contextes d'intervention ne sont pas statiques ni a-historiques, leur évolution au fil des années et leurs impacts sur les programmes ont été pris en compte dans le cadre de cette étude (dimension

temporelle). Enfin, portant sur 5 pays, ce projet d'étude vise in fine à favoriser le croisement des éléments collectés afin d'en faire émerger des réflexions plus globales sur le développement local selon les contextes d'intervention (dimension transversale).

Par ailleurs, il est également apparu au fil de l'étude que l'on ne pouvait faire l'impasse sur tout un ensemble de facteurs n'appartenant pas directement au contexte mais tout aussi influant dans les approches DL.

Qu'il s'agisse des courants de pensées qui guident l'appui au développement et son financement, des moyens mis à disposition dans les programmes, ou encore des choix stratégiques réalisés à certains moments, des éléments propres aux programmes et aux structures qui les portent interviennent inévitablement dans les orientations données aux actions.

Sans approfondir particulièrement cet aspect, le parti a été pris de ne pas les exclure de la présente étude afin de ne pas déformer l'analyse.

> STRUCTURATION DE CE DOCUMENT

Il se divise en trois parties principales.

- La présente partie introductive partage l'ensemble des informations permettant de contextualiser le projet d'étude et de cadrer son objet. C'est pourquoi, dans un premier temps, sera réalisée une brève présentation de l'approche du développement local portée par ID et ses partenaires et constituant le socle commun à l'ensemble des programmes DL conduits sur les 5 pays d'intervention. Puis dans une seconde section, les différentes dimensions du contexte prises en compte dans l'analyse seront présentées.

- Dans une deuxième partie, une synthèse générale des réflexions soulevées dans le corps du document sera proposée. Pour ce faire, une entrée contextuelle sera privilégiée puisque cette synthèse mettra en évidence les principaux facteurs déterminants intervenant dans les orientations prises par ID et ses partenaires en matière de DL. Elle abordera également la manière dont ces déterminants influencent les programmes dans leurs grandes lignes.

- En revenant plus concrètement sur les expériences de DL conduites dans les différents pays et leurs contextes spécifiques, la troisième partie constitue le corps du présent document. Elle se divise en 6 sections reprenant pour la majorité les éléments centraux de l'approche du DL portée par ID, à savoir : la concertation (section 2), les acteurs du développement local (les collectivités territoriales en section 3, la société civile en section 4 et la population dans son ensemble en section 5), et les projets autour desquels s'animent les différents acteurs (en section 6). Un peu différente, la première section offrira une vue d'ensemble sur l'approche du DL adoptée dans les pays d'intervention avant d'observer, à la lumière de leurs contextes, les diverses composantes de cette approche dans les sections qui suivent.



II. Notre approche du développement local

ID intervient depuis 2004 dans le domaine du développement local. Ses interventions s'inscrivent dans une approche territoriale du développement plutôt que dans une approche sectorielle. En effet, une entrée multisectorielle et pluri-acteurs du territoire est préférée à une lecture plus centrée sur un domaine d'activité particulier. Dès lors, l'ensemble de ses interventions et celles de ses partenaires se construisent autour de certains principes fondamentaux reflétant la vision qu'elle porte sur le DL et sur son positionnement en tant qu'ONG travaillant dans ce secteur.

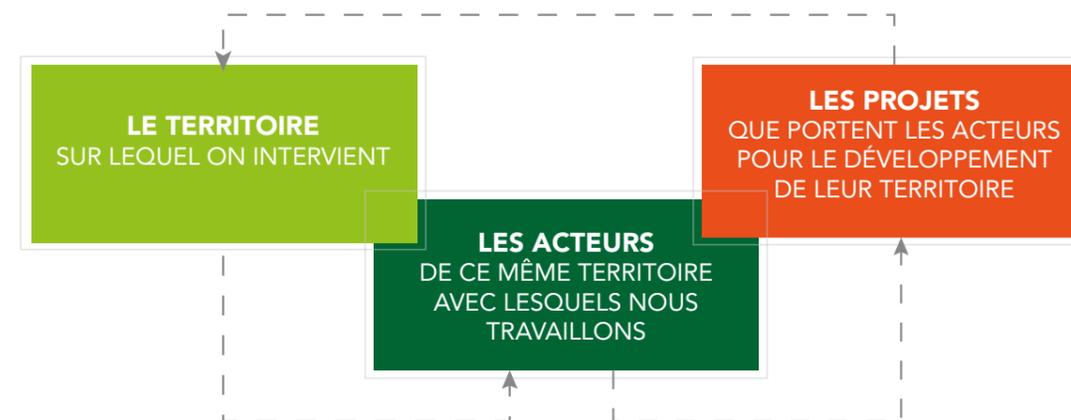


Schéma 1 - Les notions centrales dans notre approche du DL

> CONCERNANT LE TERRITOIRE

A partir des années 90, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et des Caraïbes ont lancé un processus de décentralisation qui a modifié leur paysage institutionnel en profondeur en créant de nouvelles entités : les collectivités locales. Bien souvent, ces processus de décentralisation sont encore à leur début et/ou inaboutis créant des situations où les collectivités ne sont pas en mesure d'assurer pleinement les compétences qui leur sont dévolues par la loi.

- ID et ses partenaires interviennent dans ces pays aux processus de décentralisation récents ou inaboutis en s'ancrant dans l'environnement institutionnel ;
- Ils se positionnent à une échelle locale pour une plus grande proximité à la fois avec les collectivités et avec les populations à la base ;
- Ils interviennent dans des territoires sur lesquels la société civile existe et fait montre d'un certain dynamisme.

> CONCERNANT LES ACTEURS

Sur ces territoires, une grande diversité d'acteurs vivent, portent des activités, s'engagent, par choix ou au travers des fonctions qu'ils occupent. D'une manière ou d'une autre, ce sont eux qui font le territoire et qui le dynamisent. Il s'agit des collectivités locales (élus ou techniciens), de la société civile (SC) dans sa grande diversité, des autorités administratives de l'État, du secteur privé, ou encore de la population dans son ensemble.

- Par leurs actions, ID et ses partenaires favorisent la promotion d'un dialogue et d'une coopération multi-acteurs au service du territoire, notamment par la mise en place et l'animation de processus de concertation à l'échelle locale ;
- Ils contribuent également au renforcement des acteurs locaux (des collectivités pour penser et piloter le développement ; des organisations de la société civile (OSC) pour favoriser leur participation ; des populations pour faire émerger une démocratie au niveau local ; ...).

> CONCERNANT LES PROJETS

C'est bien autour de la mise en place et de la réalisation de projets que les acteurs d'un territoire se rencontrent et parfois coopèrent. Les projets de développement local sont donc à la fois perçus comme des canaux d'apprentissage pour les acteurs d'une gouvernance participative, et comme des initiatives permettant d'impacter le territoire en vue d'une amélioration des conditions de vie de ses habitants.

- Les projets portés par ID et ses partenaires s'inscrivent en cohérence avec les politiques publiques déjà engagées, et en phase avec les aspirations de la population ;
- Ils répondent aux problématiques de planification des interventions, de leur mise en œuvre, de la gestion des biens et services (notamment publics) et de coordination des interventions à l'échelle d'un territoire.

III. Le contexte et ses différentes dimensions

Acteurs, projets et territoires s'articulent, évoluent, s'adaptent, se fondent dans un environnement spécifique à chaque pays d'intervention. C'est un contexte dans lequel ils s'inscrivent et qu'ils se doivent de prendre en compte mais qu'ils sont également susceptibles de transformer. Quoi qu'il en soit, cet environnement a de particulier qu'il recouvre une multitude de dimensions. Dans le cadre de la présente étude, 4 angles d'approches sont privilégiés :

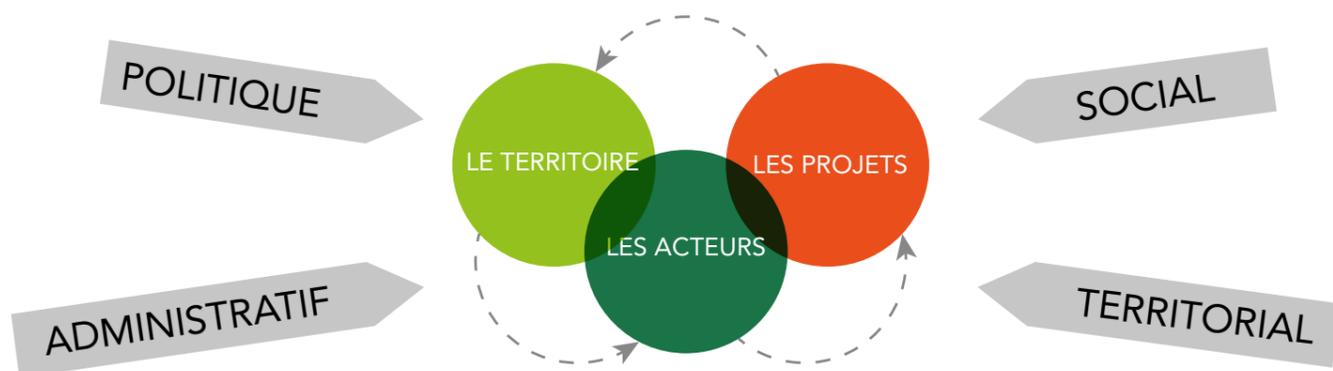


Schéma 2 – Les dimensions contextuelles observées dans le cadre de l'étude

> **LA DIMENSION POLITIQUE** est relative à l'État et au climat politique dans son ensemble. Elle recouvre les questions de stabilité des instances démocratiques mais également le processus de décentralisation engagé par l'État. La décentralisation peut être prise en compte dans la manière dont elle prend forme dans les textes mais aussi dans la façon dont elle s'exerce concrètement.

> **LA DIMENSION ADMINISTRATIVE** fait davantage référence au découpage politique du territoire (entre décentralisation et déconcentration, quelle organisation du territoire ?) et au partage des compétences entre différents échelons, et se centre essentiellement sur la nature des compétences, les moyens et les conditions de fonctionnement des collectivités locales. L'existence et la nature des politiques publiques locales sont également observées au travers de cette dimension, de même que les relations entre Etat et collectivités.

> **LA DIMENSION SOCIALE** renvoie directement aux acteurs du territoire, à leur nature, les liens qui les unissent, les rôles qu'ils y jouent. Elle recouvre par exemple les acteurs institutionnels autres que la collectivité, la société civile, les populations dans leur diversité. Elle vise à mieux comprendre leur organisation, leur éventuelle structuration, ou encore leur rapport à la chose publique.

> **LA DIMENSION TERRITORIALE** porte sur le territoire d'intervention en tant que tel. Ce dernier est observé à la fois dans ses caractéristiques physiques (taille, densité, positionnement géographique, composition de sa population, ...) et dans ses dynamiques (rurales et/ou urbaines, économiques, migratoires, ...).

SYNTHÈSE TRANSVERSALE LES DÉTERMINANTS CONTEXTUELS DANS LES APPROCHES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Dans cette deuxième partie, une synthèse transversale de l'étude est proposée. Celle-ci met en avant un certain nombre de facteurs contextuels qui, dans les différents programmes de DL portés par ID et ses partenaires, ont influencé les interventions conduites et ce quels que soient les pays concernés.

Pour davantage de clarté, ces déterminants sont présentés individuellement dans la synthèse ci-dessous. Toutefois, il est nécessaire de 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 DL. Par ailleurs, la liste proposée est non-exhaustive. L'objectif, dans le cadre de cette étude, est de mettre l'accent sur ceux que l'on a pu rencontrer fréquemment au moment de comprendre les modes opératoires dans le domaine du développement local.

> DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL À REPOSITIONNER DANS LE CONTEXTE PLUS GLOBAL DE LA POLITIQUE NATIONALE

L'émergence des collectivités territoriales est le fruit de vastes processus de décentralisation engagés par les Etats africains et par Haïti dans les années 1980-1990, et encouragés par la communauté internationale. L'effective mise en vigueur de ces processus est généralement survenue plus tardivement, ainsi la décentralisation s'inscrit dans l'histoire récente des pays d'intervention. Toutefois, le niveau d'ancienneté de ces réformes administratives ne suffit pas pour comprendre la situation actuelle des territoires décentralisés. Pour ce faire, il est nécessaire de porter plus loin notre regard vers l'État central et plus précisément vers son degré d'engagement dans la décentralisation et dans l'émergence d'une démocratie locale.

L'engagement des Etats dans le processus de décentralisation

Malgré l'adoption de réformes territoriales, l'ensemble des Etats ne s'investit pas systématiquement en faveur d'une application effective de la décentralisation.

Les vulnérabilités de certains, climatiques (comme en Haïti) ou politiques (comme aux Comores), sont un véritable frein à ce processus. D'autres n'ont tout simplement pas la volonté profonde de se démettre d'une partie de leur pouvoir (comme au Congo ou au Tchad). Mais parfois, le manque d'appui à l'État lui-même se constitue également comme un obstacle dans la conduite de ce lourd processus.

Dans les pays en situation de vulnérabilité, on a pu observer que les ONG parviennent dans une certaine mesure à se positionner sur une échelle décentralisée pour travailler en lien avec les collectivités sans se heurter à des obstacles insurmontables. Néanmoins, il n'existe pas de garde-fous institutionnels permettant de garantir une certaine stabilité dans le fonctionnement de ces collectivités. Sur la période d'intervention, le programme n'est pas à l'abri d'éventuels retournements de situation susceptibles d'entraver la réalisation des activités telles que pensées initialement. De ce fait, une franche collaboration avec ces organisations territoriales n'est pas toujours envisageable ni durable dans le temps, conduisant parfois à certaines réadaptations dans les approches du DL (très net en Haïti).

Dans d'autres pays, le pouvoir central entrave plus ou moins directement l'application effective des processus de décentralisation (comme au Congo ou au Tchad). Des mécanismes sont alors déployés pour garder le contrôle des pouvoirs de décision et des ressources au niveau étatique : au moment des élections locales par exemple (forte prédominance du parti au pouvoir parmi les candidats aux élections locales), ou en exerçant un certain contrôle sur les mannes financières de la collectivité. Dans ces cas là, les collectivités sont non seulement bloquées dans leur fonctionnement, mais plus encore elles sont souvent la scène de conflits de pouvoir. Pour une ONG, ce contexte présente le risque de se voir paralyser dans ses actions, d'être mise en doute sur sa neutralité politique, voire même d'être sujette à de fortes pressions d'acteurs influents. C'est pourquoi ID et ses partenaires font le choix d'ancrer leurs actions non pas sur un

niveau décentralisé, mais bien sur une échelle infra-décentralisée. Leurs interventions ne ciblent que partiellement les élus locaux. Elles se dirigent davantage vers les cadres de concertation, les populations (Tchad), ou vers la société civile (Congo). L'objectif des programmes est dès lors moins orienté en direction d'un appui à la décentralisation et plus vers l'accompagnement de dynamiques locales de développement.

Inversement, s'il en manifeste la volonté, l'État peut se constituer en véritable moteur de la décentralisation et il dispose alors pour ce faire de différents leviers. Sur un plan juridique par exemple, il peut favoriser la promulgation de textes de loi clairs et adaptés aux spécificités de son territoire. Sur un plan institutionnel, il peut aussi initier la mise en place d'organismes publics d'appui aux collectivités ou de formation dans la fonction publique territoriale. Quel que soit le chemin emprunté, il s'agit finalement de générer un climat de stabilité propice à la structuration et au développement des collectivités. Dans ce contexte, les programmes de DL bénéficient d'un terreau idéal pour travailler sur de l'appui institutionnel aux collectivités (comme au Bénin). Des relations plus étroites peuvent alors être tissées par l'ONG avec les élus et les techniciens de ces structures.

Régimes politiques et « démocratisation » de l'espace public

Plus globalement, le rapport de l'État à la décentralisation doit être replacé dans le cadre des régimes politiques en vigueur. Si une grande vague de « démocratisation » a touché les pays d'Afrique et des Caraïbes au début des années 90, des écarts sont encore parfois observés entre les textes et la réalité.

Les indicateurs en sont par exemple la réalité de l'alternance témoignant d'une certaine liberté politique, le degré de contrôle exercé par l'État dans la vie publique, ou encore les mesures qu'il déploie pour asseoir son autorité notamment à l'égard de ses détracteurs. Dans certains pays, le temps des dictatures n'est pas si loin dans l'histoire et a indéniablement laissé son empreinte sur les institutions d'aujourd'hui. En tant que maillon de l'organisation politique d'un État décentralisé, les collectivités sont directement impactées. Ceci contribue à expliquer le positionnement distancié qu'ID et ses partenaires peuvent adopter vis-à-vis des collectivités (au Tchad et au Congo).

Outre le seul transfert du pouvoir central vers les collectivités, l'État peut plus largement faciliter l'émergence d'une vie publique locale plus ouverte

à la participation de tous. C'est par exemple le cas lorsqu'il reconnaît légalement l'existence de structures dont il prévoit l'implication dans les politiques publiques locales : des cadres de concertation aux organisations de la société civile. L'absence de ce cadre réglementaire n'est pas décisive dans le choix d'ID et de ses partenaires de s'investir dans l'accompagnement d'une démocratisation des territoires concernés. Le renforcement d'une gouvernance participative par la mise en place de dispositifs de concertation est en effet une entrée principale dans leur approche du DL, et ce quel que soit le contexte. Néanmoins, l'enjeu de pérennisation des cadres de concertation au-delà des programmes DL dépend très étroitement de l'existence ou non de ces statuts légaux introduits par l'État.

L'existence et la nature des OSC présentes sur le territoire national constituent également un indicateur intéressant du degré d'ouverture de l'État dans sa gouvernance. En effet, certains contextes sont plus propices à l'exercice des libertés d'expression et de rassemblement. En témoignent notamment la proportion d'OSC œuvrant pour la défense des droits humains (souvent rares dans des États de contrôle). Ces pays offrent alors davantage l'opportunité aux programmes DL de renforcer les OSC dans leur rôle d'interface du politique voire de contre-pouvoir. Dialogue politique, veille citoyenne sur les affaires publiques (Bénin), ou plaidoyer sur des problématiques spécifiques (Haïti), les actions des OSC peuvent revêtir des formes très variées. Pour autant, l'expérience montre que l'inverse n'est pas toujours vérifié. Des contextes politiques moins propices à l'émergence de contre-pouvoirs ne se sont pourtant pas posés en obstacle à toute intervention de ce type auprès de la société civile. A ceci près que cette dernière n'est pas encouragée vers une certaine forme de militance, mais davantage invitée à dialoguer avec les autorités locales (comme au Tchad). Ainsi le contexte, aussi rigide soit-il, n'enlève pas aux programmes DL leur capacité à introduire des changements sur le territoire d'intervention.

> LA CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS À REMPLIR SES MISSIONS, UN DÉTERMINANT MAJEUR DANS LES APPROCHES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Un des principes fondamentaux porté par ID est d'ancrer ses actions dans l'environnement institutionnel des pays d'intervention et pour se faire, de travailler avec les collectivités territoriales décentralisées en conformité avec leurs attributions. Si ce n'est quelques relatives exceptions (tel que le cas du Bénin), les collectivités auprès desquelles ID et ses partenaires interviennent se heurtent bien souvent à d'importantes difficultés qui entravent leur bon fonctionnement. Ces difficultés sont de natures diverses et s'expriment dans les différentes composantes qui forment la collectivité.



Des difficultés de fonctionnement aux origines diverses

Sur un plan politique tout d'abord. Le manque constaté de compréhension de leur rôle par les élus et de la manière de l'assumer dans le nouveau paysage institutionnel de la décentralisation limite le fonctionnement de la collectivité et sa structuration. Cela peut aussi générer des tensions entre les élus, au sein du conseil ou entre exécutif et délibérant (comme aux Comores ou au Tchad). Certains jeux d'acteurs et de pouvoirs inhérents à l'histoire du territoire tendent en effet à se rejouer sur cette nouvelle scène politique. D'autre part, dans des contextes où la démocratie peine à s'enraciner, l'alternance politique au niveau local n'est pas systématique. Les annonces d'élections parfois nombreuses laissent pourtant place à des mandats élargis qui créent découragement chez les élus et déception chez les populations. Dans d'autres cas, l'État en vient même à passer outre les processus électoraux en intervenant directement sur la scène politique locale, ce qui conduit à questionner la légitimité des autorités en place (comme en Haïti avec la nomination d'agents exécutifs intermédiaires, entre 2012 et 2016).

Les difficultés rencontrées par les collectivités trouvent également leur source dans le manque de moyens dont elles disposent. Ces moyens relèvent d'une part d'une dimension financière. Bien que certaines compétences soient transférées aux collectivités, les ressources associées le sont moins systématiquement. Leur faiblesse dans les caisses des collectivités et la difficulté pour les mobiliser constituent une préoccupation majeure chez ces dernières. Les ressources humaines représentent l'autre dimension essentielle des moyens d'agir pour les collectivités. En effet, la présence d'un bras technique composé d'agents qualifiés est nécessaire à l'opérationnalisation de ses politiques publiques et à son fonctionnement administratif. Mais ajoutée à la rareté de ces ressources humaines, l'importance de leur turn-over dans les collectivités constitue un véritable frein dans leur montée en compétence et leur autonomie d'action.

Capacité d'action des collectivités et orientations dans les approches de développement local

Quelle que soit leur origine, les blocages mentionnés ne produisent pas les mêmes impacts dans les différents pays d'intervention. Pour certains, ils peuvent gêner la collectivité en introduisant des difficultés structurelles dans l'exercice de ses missions (Tchad, Comores). Pour d'autres, ils peuvent aller jusqu'à geler son fonctionnement (Haïti). Or l'état de fonctionnement de la collectivité affecte de manière notable les orientations données aux programmes DL, puisqu'il détermine en partie la capacité de l'ONG à se positionner à ses côtés.

Ils visent alors à mettre ces acteurs en capacité d'intervenir plus activement voire plus directement dans les dynamiques de développement. On se situe dans ces cas de figure dans une approche plus orientée vers l'accompagnement de dynamiques de développement local que vers l'accompagnement au processus de décentralisation. Le poids occupé par chacune des parties dans le processus décisionnel ainsi que la répartition des responsabilités dans les projets de développement dépend étroitement de la situation des collectivités.

En effet, face à des collectivités plus ou moins paralysées dans leur fonctionnement, les programmes ont tendance à orienter leurs interventions vers d'autres acteurs : la société civile (Haïti, Congo), les cadres de concertation (Comores), ou la population (Tchad).

Si dans certains cas, elle est davantage renforcée dans son rôle de leader des politiques publiques, elle peut également être davantage positionnée dans un rôle d'appui aux projets portés par d'autres acteurs (le premier n'étant pas contradictoire avec le second). Dans les programmes DL, on l'observe très nettement au travers de leur relation avec les cadres de concertation : organe de consultation des collectivités (Bénin) ou structure pilote des projets mis en œuvre (Congo) ? Les difficultés de fonctionnement des collectivités influencent même le positionnement adopté par ID et ses partenaires vis-à-vis de ces dernières. Bien qu'une posture d'appui soit généralement privilégiée, il arrive le cas échéant pour l'ONG de se substituer en partie à la collectivité dans l'exercice de certaines compétences (telle que la maîtrise d'ouvrage).

Ces problématiques émergent généralement après les phases de planification, au moment de la mise en œuvre des projets de développement. L'existence préalable de services techniques dans les collectivités, avec pour mission de coordonner l'opérationnalisation des politiques publiques, doit ici être soulignée car elle impacte de façon notable cette « redistribution » des responsabilités initialement portées par les collectivités vers les acteurs mentionnés.

Quel appui à la collectivité ?



La stabilité de la collectivité n'influe pas seulement sur son positionnement vis-à-vis des autres acteurs (comme les cadres de concertation, la société civile ou l'ONG accompagnante tel que mentionné ci-dessus). Elle impacte aussi sur le type d'accompagnement qu'ID et ses partenaires lui proposent. Sensibiliser les élus à la décentralisation et les appuyer dans l'exercice de la planification constitue une entrée privilégiée par ID et ses partenaires dans l'ensemble des programmes. C'est bien souvent par le prisme de la concertation que cet accompagnement s'opère. Au-delà de cela, renforcer directement la collectivité à porter des dynamiques de développement (par la maîtrise d'ouvrage ou le suivi d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par exemple) nécessite pour l'ONG de travailler dans une plus grande proximité avec les collectivités. Or ce positionnement est bien souvent mis à mal par les problèmes de stabilité auxquels se confrontent ces collectivités et qui entravent l'instauration d'une relation stable entre elles et l'ONG accompagnante.

Néanmoins, il importe également de resituer ces réflexions dans une posture choisie par ID et ses partenaires depuis le lancement de leurs programmes. Cette posture consiste à se saisir des processus de planification et de réalisation des projets pour renforcer les collectivités (élus et techniciens) à pratiquer une gouvernance participative sur leur territoire. Le choix de cette entrée (centrée

sur la concertation et les plans de développement) fait graviter l'accompagnement des collectivités autour d'une approche développementaliste. En effet, il s'agit essentiellement de renforcer ces instances dans des compétences telles que la planification, la maîtrise d'ouvrage, la gestion des infrastructures publiques, voire parfois la redevabilité quant à la gestion des affaires publiques. Mais plus rarement, les interventions portent sur la structure même de la collectivité ou son fonctionnement interne, comme par exemple pour appuyer la mise en place de services techniques ou renforcer la collectivité dans la fiscalité (Bénin). Si le climat politique, et notamment l'engagement de l'État dans la décentralisation, influence l'équilibre de la collectivité et donc la nature de l'accompagnement de l'ONG, les stratégies d'intervention de cette dernière et ses capacités propres à intervenir sur ces questions ne peuvent être écartées.

> LA PRÉSENCE PRÉALABLE D'ORGANISATIONS D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT

Par les actions qu'elles portent dans certains pays, les organisations œuvrant dans la solidarité internationale (associations locales, ONG, collectivités françaises dans le cadre de coopérations décentralisées, partenaires financiers...) contribuent à modeler le territoire dans son développement : soit directement au travers de ses acteurs et de ses dynamiques, soit indirectement en agissant sur le cadre légal de la décentralisation et/ou des instances étatiques. Leur présence (ou non) constitue dès lors un facteur susceptible d'influencer ID et ses partenaires dans leur manière de concevoir et de porter leurs interventions. Diverses configurations existent : entre les territoires sur lesquels les organisations d'appui au développement, outre ID et ses partenaires, sont globalement absentes sur la thématique spécifique du DL (Comores, Haïti dans le département du Nord-Ouest), ceux sur lesquels au contraire elles interviennent massivement (Bénin), et les situations intermédiaires dans lesquelles elles portent occasionnellement certaines actions (Congo, Tchad).

Un potentiel pour les interventions à porter

Ainsi, les territoires ayant déjà accueilli des projets d'appui au développement offrent bien souvent des potentialités sur lesquelles ancrer les programmes DL ce qui permet alors de travailler sur des étapes différentes en matière de DL ou sur des problématiques plus complexes. Par exemple, lancer un programme dans une collectivité disposant déjà d'un plan de développement (souvent réalisé avec l'accompagnement d'organisations locales ou de solidarité internationale) ouvre la voie vers un accompagnement davantage ciblé vers l'opérationnalisation de ces plans (Congo, Tchad, Bénin).

Dépasser les phases de planification des politiques publiques permet de se décentrer d'une approche habituellement orientée vers les cadres de concertation pour se tourner vers d'autres acteurs de manière plus individualisée comme la société civile (Congo), les populations (Tchad), les opérateurs privés et les collectivités (Bénin) ; et de travailler leur renforcement sur des compétences plus techniques telles que la gestion de projet, la maîtrise d'ouvrage (directe ou déléguée), le suivi de projet. Inversement, sur les territoires n'ayant pas bénéficié de mécanismes d'accompagnement de la part de ces organisations (mais également de l'État), les programmes DL se consacrent plutôt à de vastes campagnes de sensibilisation sur la décentralisation et d'expérimentation de la gouvernance participative par l'animation de processus de concertation. Lancer des programmes DL sur des territoires vierges de toute intervention conduit à s'inscrire dans des temporalités différentes, puisque l'on n'est pas en mesure de bénéficier d'un certain effet d'entraînement généré par l'action collective.

Une influence dans les orientations données au DL

L'approche plus globale du DL adoptée par ID et ses partenaires peut se retrouver fortement influencée par les courants d'action préalablement investis dans le champ de l'appui au développement. Des interventions ayant portées, par le passé, sur l'émergence et la structuration d'organisations de la société civile peuvent ainsi conduire à préférer une approche visant à valoriser ce potentiel par la mise en synergie des OSC autour de dynamiques de développement elles-mêmes structurantes pour le territoire (comme au Congo). Inversement, la convergence des interventions portées par les organisations d'appui au développement vers les collectivités en vue de leur renforcement constitue un terreau intéressant pour des approches davantage orientées vers l'appui institutionnel aux collectivités (tel qu'au Bénin).

Par ailleurs, en intervenant sur les territoires, les organisations d'appui au développement sont également susceptibles de générer elles-mêmes de nouveaux enjeux. Chacune est mue par des objectifs qui lui sont propres, mobilise des méthodologies qui lui appartiennent, et des problèmes d'harmonisation des interventions sur les territoires se posent de plus en plus fréquemment (comme en Haïti ou au Bénin). Cela a parfois conduit ID et ses partenaires à adapter ses activités pour mieux répondre à ces nouveaux défis (avec la mise en place d'un cadre de concertation intégrateur au Bénin par exemple), ou à davantage coordonner ses actions avec celles des autres organismes (notamment pour gérer la situation post-catastrophes climatiques en Haïti).

> LES CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX TERRITOIRES D'INTERVENTION

Si le contexte global des pays d'intervention influence grandement les programmes DL, les caractéristiques propres des territoires locaux sur lesquels ils sont conduits constituent également des facteurs déterminants dans les orientations données.

Territoire, ouverture et accès à l'appui au développement

Une de ces caractéristiques est le niveau d'accessibilité des territoires en question. Au-delà de constituer ou non un obstacle pour la conduite même des activités des programmes, la facilité d'accès au territoire influe sur ses relations à l'« autre » au sens large du terme (qu'il s'agisse du territoire voisin, de l'État central ou des pays étrangers) et à la façon dont il peut s'en nourrir pour asseoir ses dynamiques de développement.

Bien que la majorité des territoires d'intervention ne soient pas faciles d'accès, certains se caractérisent plus spécifiquement par leur enclavement parfois en lien avec leur nature insulaire (l'Union des Comores composées de trois îles, et Haïti), ou parfois du fait de la topologie du terrain (le département du Nord-Ouest haïtien). Or l'enclavement du territoire semble également influencer la mise en place de mécanismes d'accompagnement au développement, tout d'abord par l'État qui se heurte à ces barrières géographiques, mais aussi par les organisations non-gouvernementales (ONG) souvent rares sur ces zones. Comme mentionné plus haut dans cette partie, ceci constitue pour ID et ses partenaires un environnement dans lequel les dynamiques de DL, jusque là quasi-inexistantes, sont à initier. Ce qui signifie aussi que les acteurs de ces territoires n'ont que rarement eu l'opportunité de prendre connaissance de ces dynamiques et moins encore de les expérimenter. Ici les interventions sont donc largement guidées par un enjeu d'apprentissage de la décentralisation, de la gouvernance participative et du développement local, que ce soit auprès des élus des collectivités comme de la population dans son ensemble.

Dimension du territoire et nature des interventions de l'ONG

Outre l'accessibilité du territoire, la superficie des collectivités s'est également avérée être un facteur déterminant dans les interventions portées par ID et ses partenaires. Elle oriente tout d'abord le choix de leur échelle d'intervention. Notamment parce que les moyens humains et financiers dont ils disposent déterminent en partie leur capacité à couvrir le territoire. Mais aussi, parce que la proximité avec les populations à la base, au cœur des principes d'intervention d'ID, n'est

pas toujours compatible avec un positionnement au niveau de l'échelle décentralisée et donc aux côtés de la collectivité (Congo).

En ce sens, la taille du territoire joue également sur le type de mobilisation des populations dans les politiques publiques et le dialogue avec les autorités locales. On remarque ainsi que sur des collectivités de superficie relativement restreinte et dont les subdivisions sont proches les unes des autres, les programmes DL saisissent davantage l'opportunité de travailler sur la base d'une mobilisation massive des populations à la base (comme au Tchad par le budget participatif, ou aux Comores par la concertation). La proximité des habitants entre eux et avec les pouvoirs locaux facilite sur un plan très pratique la rencontre et le dialogue à l'échelle de la collectivité, dans une démarche de développement inclusif. Inversement, la grandeur du territoire a pu contribuer à intervenir de manière moins élargie et davantage ciblée auprès de certains groupes d'acteurs, comme les OSC (au Congo) ou la collectivité (au Bénin). Dans les démarches de concertation, si la taille du territoire ne semble pas impacter la forme ou la composition des cadres, elle implique toutefois de porter une attention plus particulière dans l'exercice du dialogue. La distance entre les acteurs peut en effet jouer en défaveur d'une communication fluide entre les différentes instances du dispositif de concertation. Elle peut également entraver ce dernier dans son rôle de courroie de dialogue entre élus et population, ce qui parfois a pu contribuer à repenser le dispositif de façon à renforcer l'exercice de redevabilité de ses membres.

Ruralité et urbanisme

Enfin entre milieu urbain et milieu rural, les réalités qui sous-tendent les territoires ne sont pas les mêmes et elles sont susceptibles d'orienter différemment les approches en terme de DL. D'une part, parce que le cœur des activités qui rythment ces territoires n'est pas le même. Dans certaines collectivités rurales globalement animées par des dynamiques agricoles, les programmes ont davantage eu tendance à intervenir dans cette direction en appuyant les acteurs porteurs de ces dynamiques (associations en Haïti, groupements paysans au Congo) que ce soit individuellement ou par de la mise en synergie. Et d'autre part, cette typologie influe aussi sur la collectivité elle-même. En milieu urbain notamment, sa structure peut être plus lourde à porter et les problématiques rencontrées parfois plus complexes. Accompagner une collectivité dans le développement d'un territoire urbain peut faire appel à des moyens et compétences plus spécifiques. C'est aussi pourquoi ce positionnement d'appui institutionnel n'est que rarement adopté dans les programmes DL portés par ID et ses partenaires.



> LES DYNAMIQUES SOCIALES ET MODES D'ORGANISATION DES POPULATIONS

Puisque les acteurs font aussi les territoires, les interventions qui y sont conduites dans le cadre des programmes DL se construisent nécessairement en lien avec ce paysage social.

Entre décentralisation et modes d'organisation traditionnels du territoire

Dans la grande majorité des pays d'intervention (Bénin, Comores, Congo, Tchad), il existe des formes traditionnelles de structuration des sociétés qui régissent leur gouvernance et leur mode de fonctionnement. A la tête des différentes divisions territoriales se trouvent bien souvent des chefferies traditionnelles aux influences et aux rôles différents selon les pays. Les processus de décentralisation

récemment engagés viennent bousculer ces modes d'organisations historiques en introduisant de nouvelles normes en matière de gouvernance. Il arrive ainsi que le rôle des chefs traditionnels évolue vers des missions plus administratives, en relation avec les collectivités émergentes. Certains Etats ont même fait le choix d'introduire ces organisations traditionnelles dans les instances issues de la décentralisation (comme au Bénin où les chefs de villages sont membres du conseil d'arrondissement et aux Comores où ces mêmes chefs sont directement membres du Conseil communal). Aux Comores, on note également qu'inversement, l'évolution du processus de décentralisation politise le fonctionnement des chefferies traditionnelles sans pour autant leur conférer de réels pouvoirs administratifs.

D'un autre côté, l'introduction d'une certaine démocratisation de la vie locale (et dans un autre registre, le développement des technologies d'information et de communication), influe parfois sur le désir d'individualisation des populations vers davantage de poids dans la vie de la communauté. Ainsi la figure du pouvoir traditionnel et les relations de la communauté à ce pouvoir tendent progressivement à se modifier. Or les programmes DL s'animent dans ces contextes d'entre-deux où les chefferies traditionnelles restent des acteurs incontournables de la vie communautaire et où les populations aspirent pour elles-mêmes à certains changements dans le rôle qu'elles occupent sur le territoire. Dans leurs interventions, ID et ses partenaires font bien souvent le choix d'une part d'accompagner le changement social et d'autre part de s'appuyer sur ces mécanismes préexistants de gouvernance. Ainsi quand ils ne sont pas directement membres des cadres de concertation, les chefs traditionnels sont constamment impliqués lors des moments clés dans les programmes lorsque les actions touchent directement le territoire local (lancement de certains projets comme la construction d'infrastructures) ou la mobilisation communautaire (lors de la constitution des cadres de concertation par exemple).

Relations sociales et accès à l'espace public

Tout territoire se caractérise par ses habitants et les relations qui les animent. Une multitude d'identités s'y côtoie : de genre, générationnelle, ethnique, religieuse, géographique, et autre. Or les relations entre ces différents groupes ne sont pas toujours fluides. L'histoire récente de certains pays est même marquée par des guerres civiles (comme au Tchad ou au Congo). Sans aller jusqu'à des relations conflictuelles, certaines sociétés sont simplement organisées selon une hiérarchie moins propice au métissage social (comme aux Comores).

De manière corollaire, se pose la question de l'accessibilité de l'espace public par les différents groupes sociaux qui constitue le territoire. Or des déséquilibres importants sont parfois observés entre des acteurs qui occupent une place privilégiée dans le débat public (les notables, les hommes, les sages, ...) et ceux qui en sont marginalisés (les femmes, les minorités ethniques, les jeunes, ...). Dans les programmes de DL, ce climat est un indicateur intéressant de la manière d'aborder le dialogue social qui finalement jalonne l'ensemble des activités portées par ID et ses partenaires. C'est certainement au travers de la concertation que les enjeux de pacification des relations et de redistribution de la parole entre les acteurs sont susceptibles d'être davantage travaillés. Si les programmes ne visent pas directement des objectifs de médiation ou de pacification des relations sociales, on note qu'une certaine attention est portée sur ces questions, par exemple dans la composition des cadres de concertation et dans l'animation des échanges.

La force de mobilisation des populations

Outre le climat d'entente sociale, la capacité des habitants à se mobiliser pour des projets qui dépassent l'individu influence les interventions dans le DL. Dans des pays dans lesquels l'État n'intervient que rarement, les communautés développent souvent certaines formes de solidarité par lesquels les habitants eux-mêmes contribuent à la réalisation de projets d'intérêt public visant à améliorer les conditions de vie locale (comme aux Comores, en Haïti ou au Congo). Dans des collectivités aux moyens et aux capacités limitées, cet engagement chez les populations permet aux programmes DL de s'appuyer sur ce potentiel dans sa forme existante, notamment au moment de la réalisation des projets issus des plans de développement. Cette mobilisation peut également se structurer et donner naissance à des organisations. Or bien souvent les pays d'intervention d'ID et de ses partenaires ont récemment été marqués par l'essor d'une société civile. Si sa présence sur les territoires est un critère préalable au lancement des programmes DL, sa nature et les formes de son engagement orientent également le type d'approche privilégiée. L'existence d'une société civile essentiellement professionnelle et donc engagée dans une dimension économique du développement est plutôt renforcée dans sa capacité à porter des projets voire à se structurer collectivement (Congo, Haïti). Une société civile plus militante ou engagée dans des causes davantage sociales est plutôt accompagnée dans son rôle d'interface voire parfois d'interpellation du politique (Haïti, Tchad).



AU CŒUR DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

RETOUR ANALYTIQUE SUR L'INFLUENCE DU CONTEXTE DANS SES DIFFÉRENTES DIMENSIONS

En dehors des pays et de leurs contextes, d'autres facteurs sont déterminants dans le DL.

L'ensemble des orientations données aux approches DL portées par ID et ses partenaires ne peut s'expliquer uniquement par le contexte, donc par des éléments externes au porteur de projet. Pour avoir une compréhension plus globale des différents programmes, il est nécessaire de prendre en compte d'autres facteurs déterminants. De manière générale, les interventions des ONG doivent tout d'abord être replacées dans le champ plus global de l'aide au développement. Les formes qu'elle prend et les courants de pensées dans lesquels elle s'inscrit, influencent en partie le cadre général de l'action des ONG.

De même, la structure des programmes, c'est-à-dire la manière dont ils sont conçus et les objectifs qu'ils poursuivent, pose également un certain périmètre dans les interventions. Elle peut ainsi orienter le positionnement de l'ONG sur le territoire de même que la nature des principaux acteurs ciblés. C'est le cas notamment de certains programmes à tendance sectoriels (comme au Congo ou au Bénin). De la même manière, les moyens mis à disposition dans le programme (humains et financiers) conditionnent nécessairement les interventions puisque certains choix doivent être réalisés dans l'attribution des fonds.

Par ailleurs, la dimension humaine des programmes ne peut être omise. En effet ces derniers sont portés par des équipes qui, dans leur organisation, dans la singularité de leurs compétences, et dans leurs difficultés, donnent leurs directions aux actions qu'elles conduisent. Ainsi dans les programmes, des choix sont réalisés à longueur de temps, sur la base du contexte, selon les moyens disponibles, mais aussi au regard de la direction que l'on souhaite donner à nos actions. Car in fine, face un même contexte, il n'y a pas qu'une seule réponse. S'appuyer sur les potentialités du territoire ou introduire des changements ? Contourner des difficultés et valoriser

Dans la présente partie de ce document se trouve le cœur de l'analyse réalisée sur les 5 pays d'intervention d'ID et de ses partenaires. Pour mieux appréhender l'influence du contexte dans les différentes dimensions de l'approche DL, les réflexions s'organisent autour de 6 sections qui font écho aux principes d'intervention d'ID.

- La première section offre, de manière quelque peu introductive, une vue d'ensemble des différentes approches conduites en matière de DL.
- C'est à partir de la deuxième section que l'on entre davantage dans le cœur des interventions à commencer par ce qui est le socle de l'approche d'ID en matière de DL : la concertation.
- Puis, les trois sections suivantes sont consacrées aux principaux acteurs des programmes DL : les collectivités territoriales, la société civile et les populations.
- Enfin dans la sixième et dernière section, l'approche DL sera abordée sous l'angle des projets de développement et des configurations de leur réalisation.

Partant de ces entrées davantage thématiques, les grandes problématiques qui traversent les programmes DL seront alors analysées sous le prisme de leurs contextes d'intervention en mettant en lumière la façon dont ceux-ci influencent les réponses apportées.



1 Sur les territoires d'intervention d'Initiative Développement et de ses partenaires : quelle(s) approche(s) du développement local ?

Pour mieux appréhender les interventions réalisées dans les différents programmes (et présentées dans les sections suivantes de ce document), il est important de les repositionner dans cette vue d'ensemble de l'approche dans laquelle elles s'inscrivent.

Or en dépit de principes communs que partagent les programmes DL, les approches adoptées diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, voire évoluent au sein d'un même pays. Ces approches se caractérisent par un certain positionnement de l'ONG sur le territoire, plus particulièrement par la nature des publics qu'elle cible, ainsi que par le mode d'accompagnement qu'elle propose à ces acteurs.

I. Une approche centrée sur la concertation mais aux orientations différentes

Le développement local est un domaine vaste qui se dessine notamment au gré de la manière de concevoir l'acteur, le projet et le territoire dans ses interventions. Depuis le lancement de ses premiers programmes DL, ID a toujours réservé une place centrale à l'émergence et au renforcement au niveau local d'une gouvernance participative. C'est pourquoi elle fait le choix, dans l'ensemble de ses programmes, de privilégier une approche basée sur la concertation.

Si les méthodes et outils employés diffèrent d'un pays à l'autre, ils sont globalement guidés par la même volonté : réunir les différents acteurs d'un territoire (notamment les élus et les citoyens), faciliter leur rencontre ainsi que l'instauration d'une culture du dialogue autour d'une vision et de projets partagés pour leurs territoires.

Dans les programmes DL d'ID et de ses partenaires, cette démarche se matérialise par la mise en place et/ou l'animation de dispositifs de concertation multi-acteurs.

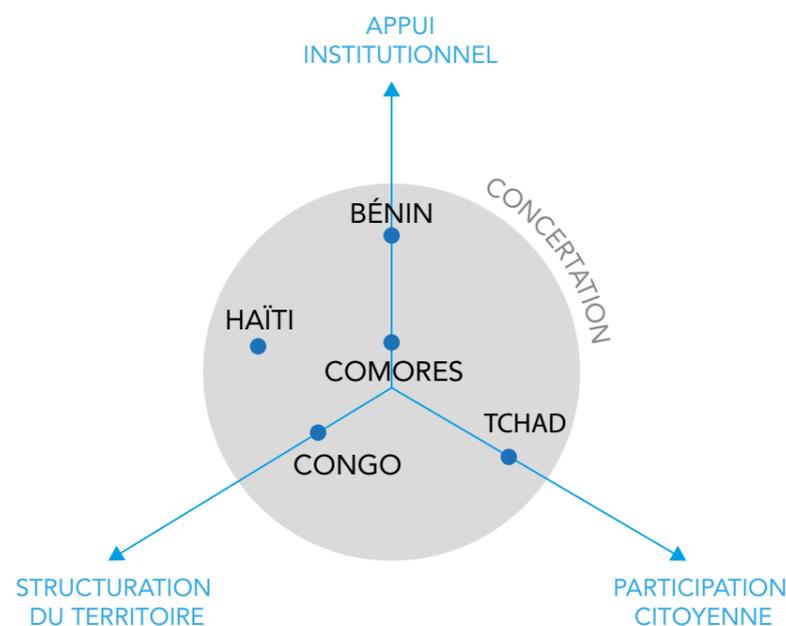


Schéma 3 – L'approche du DL et ses orientations dans les pays d'intervention d'ID et de ses partenaires

Bien que l'appui à la concertation soit aussi central, d'autres orientations sont également explorées et plus ou moins affirmées selon les programmes.

> **Vers un appui institutionnel aux collectivités** : parfois, les interventions ciblent plus directement les collectivités territoriales décentralisées (CTD) notamment en vue d'accompagner les élus et/ou les techniciens avec un appui institutionnel plus étroit, comme c'est le cas au Bénin. En ce sens, l'équipe-programme se positionne principalement aux côtés de la collectivité dans une perspective de renforcement de ses capacités à administrer le territoire et à porter son développement.

> **Vers la structuration du territoire autour de dynamiques de DL** : inversement, les actions engagées peuvent aussi viser la société civile au sens large, mais cette fois davantage dans une logique d'appui aux dynamiques de développement local et à la structuration du territoire. Dans cette approche du DL, la société civile est plus directement visée notamment dans sa mise en capacité d'agir sur son territoire, généralement autour de problématiques précises de développement (développement économique, services essentiels...). Les programmes DL au Congo s'inscrivent pleinement dans cette approche, et dans une certaine mesure, les interventions en Haïti ont également été orientées dans cette direction.

> **Vers l'appui à la participation citoyenne dans le développement du territoire** : d'autres programmes encore se sont dirigés non pas spécifiquement vers la société civile mais vers les populations dans leur ensemble, dans une perspective de promotion de la participation citoyenne au développement. Cette approche prend sa source dans l'opportunité offerte par la décentralisation de donner aux populations un rôle plus actif dans les politiques publiques, et plus largement sur leur lieu de vie. C'est au Tchad qu'ID a le plus largement expérimenté cette démarche.

La nature des programmes et son influence dans l'approche du développement local

Ces orientations données à certains programmes sont parfois directement l'objet de stratégies formulées dans les documents cadres, soit définis par les bailleurs de fonds, soit proposés par ID et ses partenaires. Précisant qu'il est attendu qu'« un cadre de concertation et de planification [soit] mis en place », le résultat 1 de la convention-programme positionne d'emblée et ce depuis 2011, la concertation comme un des enjeux majeurs du DL dans l'ensemble des pays d'intervention. Au Congo, l'objectif spécifique du Programme Agriculture et Développement Local (PADEL) est d'« appuyer le développement agricole dans 3 districts du département du Pool à travers un appui aux organisations paysannes ». Par essence, le domaine d'action choisi (développement agricole) et les acteurs ciblés (groupements paysans) relèvent davantage d'une approche de développement local basée sur la structuration de la société civile et du secteur économique. Inversement, le secteur eau, hygiène et assainissement (EHA) étant au cœur des programmes au Bénin, les interventions se centrent sur l'appui aux communes afin de les renforcer dans l'exercice de la compétence « eau » qui leur a été transférée par le processus de la décentralisation.

Néanmoins, les programmes ne naissent pas « hors-sol ». Leur écriture repose sur une phase de diagnostic qui permet de mieux apprécier et intégrer le contexte. Les études de faisabilité réalisées dans le Pool, par exemple, ont mis en évidence la nature foncièrement agricole du département, d'où la pertinence d'un programme de développement économique visant à valoriser ce potentiel. Inversement, l'eau a été identifiée comme une priorité dans les plans de développement des communes d'intervention au Bénin motivant alors l'animation d'un programme spécifiquement dirigé vers ce secteur.

La stabilité politique des collectivités

Même s'il donne l'impulsion de départ aux activités, le cadre du programme n'est pourtant pas rigide. Certains éléments dans le contexte (prévisibles ou non) conduisent parfois, en cours de route, à réviser les orientations données, notamment pour contourner certaines barrières posées par l'environnement du projet.

Ainsi, les problèmes d'instabilité politique auxquels se confronte une grande partie des collectivités dans les pays d'intervention d'ID et de ses partenaires, bloquent plus ou moins sévèrement leur fonctionnement et influent directement sur les orientations données aux programmes DL.

Ces problèmes ont des origines et des manifestations différentes : manque de légitimité des élus en place lié à des retards considérables dans les élections (Congo) ou à leur nomination par l'État central en lieu et place d'élections (Haïti), grèves sociales au sein des mairies (Tchad), manque d'appropriation par les élus de leur rôle et tensions au sein du conseil communal (Comores). C'est pourquoi le choix est parfois fait de cibler nos interventions vers d'autres acteurs clés telles que la société civile (Congo, Haïti) ou vers la population (Tchad). Même en maintenant une approche centrée sur la gouvernance participative, des réor-

ganisations ont pu être faites pour renforcer le poids d'autres acteurs dans la concertation et ainsi moins dépendre d'une collectivité parfois paralysée (Comores).

Inversement, ce qui pour certains constitue un obstacle, représente pour d'autres un potentiel sur lequel asseoir certaines approches du DL, tel que le facteur politique. Ainsi l'existence d'une démocratie locale stable au Bénin s'est avérée fondamentale dans l'établissement de relations étroites avec les collectivités et a favorisé un renforcement davantage orienté vers la structure et le fonctionnement de ces organes.

Pour certains, l'existence d'un tissu associatif actif et demandeur d'accompagnement a rapidement été identifié comme un potentiel à souligner. En effet, si initialement certains objectifs portaient sur un appui aux départements congolais dans l'appropriation de la décentralisation, les activités conduites se sont progressivement recentrées sur les problématiques de développement agricole. Le dynamisme constaté des groupements paysans a rapidement été perçu comme un levier de développement du district face à la relative paralysie du département.

HAÏTI - De l'appui à la décentralisation à la promotion du développement local

Au lancement des programmes DL dans le département du Nord-Ouest en Haïti, l'approche visée consistait très nettement à appuyer la décentralisation par le développement d'une gouvernance participative. Les programmes ont donc œuvré à la mise en place de dispositifs de concertation animés autour de l'élaboration de plan de développement pour les communes concernées. En 2012, l'État central a décidé de remplacer les élus en place par des agents intérimaires nommés par ses soins. L'instabilité de ces agents, leur faible engagement et leur manque de légitimité aux yeux des populations ont été autant d'obstacles à la poursuite des interventions telles qu'initialement engagées par ID et ADEMA. Cette situation a conduit à réorienter l'approche en ciblant de nouveaux acteurs : les associations. Celles-ci, souvent vulnérables au contexte économique et climatique du pays, étaient nombreuses à être demandeuses d'un appui. Pour la mise en œuvre des projets issus des plans communaux de développement, ID et ADEMA ont donc fait le choix de répondre aux besoins exprimés par ces associations et de les appuyer dans la réalisation d'initiatives économiques notamment en lien avec l'agriculture ou la sécurité alimentaire. Tout projet de plus grande ampleur nécessitant l'intervention de la collectivité a été suspendu, tel que l'adressage. Ce n'est que récemment, avec les élections communales de 2016, que de nouveau, ID et ADEMA collaborent de façon plus directe avec les communes d'intervention et poursuivent ainsi l'accompagnement à la décentralisation initialement souhaité.

II. L'ancrage territorial des programmes de développement local

Une des premières questions qui se pose au moment de lancer un programme d'appui au développement est celui du choix de l'échelle territoriale sur laquelle ancrer les actions à porter. Dans sa manière de concevoir ses interventions, ID a pour principe fondamental de s'inscrire dans le contexte légal de l'administration territoriale en vigueur dans les pays concernés. Avec comme objectif dans ses programmes DL d'appuyer la décentralisation, elle se positionne alors de manière privilégiée au niveau de l'échelon décentralisé du territoire comme en Haïti, aux Comores ou encore au Bénin. Mais ce positionnement n'est pas systématique. Certains programmes portent en effet sur des échelles infra-décentralisées dans les pays d'intervention (Congo, Tchad).

Au-delà des principes initiaux d'intervention qui pousse à préférer l'échelon décentralisé, le contexte politique plus global peut entraver l'effectivité de la décentralisation et le bon fonctionnement de la collectivité. Il peut même parfois être un véritable obstacle, notamment lorsque l'État maintient une certaine centralisation active de son pouvoir et de ses ressources. Or pour une ONG, se positionner auprès d'une collectivité entrant désormais sur l'échiquier politique du pays peut présenter un certain risque dans la bonne opérationnalisation de ses activités. C'est entre autres choses ce qui a amené ID à préférer des échelons infra-décentralisés moins exposés, car non directement liés aux élus locaux : le district pour le Congo et l'arrondissement pour le Tchad.

Les caractéristiques géographiques du territoire d'intervention

Par ailleurs, ID et ses partenaires interviennent dans des pays parfois très différents, et notamment d'un point de vue purement géographique. L'île de Grande-Comores présente une superficie d'environ 1.140 km² quand le seul département du Pool au Congo atteint près de 34.000 km². Il apparaît clairement qu'à partir d'un certain stade, les capacités de l'ONG à porter des programmes DL en préservant la qualité de son intervention entrent en compte dans le choix du territoire. Et ce d'autant plus quand les programmes s'appuient sur une approche du DL qui est largement inclusive et qui nécessite pour ce faire une certaine disponibilité et proximité de l'équipe-programme auprès du public qu'elle accompagne.

Nature et objectifs des programmes

Enfin, bien que reposant sur des principes similaires, les différents programmes de DL portés par ID et ses partenaires se distinguent parfois dans leur nature ou dans leurs approches du développement, ce qui influe directement sur le choix du niveau d'intervention. A noter en ce sens que deux de ces programmes relèvent davantage de dimensions sectorielles du développement : l'eau, hygiène et assainissement (EHA) dans le cas du Bénin ; le développement agricole dans celui du Congo. Par essence, le premier implique de se positionner auprès de la commune béninoise, la compétence de l'EHA lui ayant été transférée de l'État central. Le second, caractérisé par l'objectif de mettre en synergie les petits groupements agricoles congolais, est incompatible avec un territoire trop vaste et trop éloigné de ces acteurs, d'où le choix du district.

Il en est de même pour les programmes davantage empreints d'une approche territoriale (versus une approche sectorielle). Aux Comores, l'objectif d'accompagner la création progressive d'une identité communale impose logiquement de préférer un ancrage à ce niveau décentralisé. D'autant plus que dans le cas présent la dimension de la commune comorienne permet également une mobilisation massive des populations à la base. Au Tchad, la volonté d'appuyer la participation des citoyens dans les politiques publiques de développement se traduit par un nécessaire ancrage de proximité auprès des habitants ; or l'arrondissement est traditionnellement plus investi par les populations que la commune.

TCHAD – De KOMNAND I à KOMNAND II : un changement d'échelle

Le 1^{er} programme de DL au Tchad a été initié en 2011 dans la commune de Moundou, alors que la décentralisation n'était pas encore effective. L'objectif de ce programme était d'expérimenter une démarche innovante de concertation et de participation citoyenne. Sur une commune où les habitants se positionnent davantage en receveurs des grands projets de l'État, KOMNAND vise à les rendre acteurs de changement en les fédérant autour de l'identification et la réalisation d'initiatives de développement. S'agissant d'un projet pilote et étant donné les objectifs ciblés, l'arrondissement est apparu comme l'échelle la plus pertinente car à mi-chemin entre les quartiers qui le composent et la commune dans lequel il s'inscrit. Il facilitait ainsi une meilleure proximité avec les habitants tout en générant pour eux un changement d'échelle dans leur manière de concevoir le territoire (élargir la vision du quartier à l'arrondissement). KOMNAND I a donc permis d'expérimenter l'approche DL pendant 3 ans sur le 1^{er} arrondissement de Moundou.

Au regard des résultats positifs de ce programme, un passage à l'échelle était envisagé en 2014 au moment de lancer la 2^e phase. Entre temps, la décentralisation a été rendue effective, laissant place à de nouveaux acteurs : les élus communaux. Souhaitant s'inscrire pleinement dans ce cadre légal, ID projetait de porter ses actions au niveau de la commune alors décentralisée. Toutefois une réforme territoriale conduisant au redécoupage de la commune en 7 arrondissements (au lieu de 4) a impliqué de redimensionner la zone d'intervention. Les moyens humains et financiers prévus pour KOMNAND II ne permettaient pas de porter une démarche DL basée sur la mobilisation massive des populations à la base à l'échelle des 7 arrondissements de la commune. D'un compromis, ID a donc élargi ses interventions à 3 arrondissements et a établi un partenariat avec la mairie de Moundou afin de s'inscrire pleinement dans le cadre nouveau de la décentralisation.

2 La concertation, un pivot dans l'approche du développement local portée par Initiative Développement et ses partenaires

Depuis le lancement des tout premiers programmes de DL, ID a placé la concertation au cœur de sa stratégie d'intervention. Dans l'ensemble des pays concernés, le mode opératoire est relativement semblable : mettre en place des espaces de dialogue au niveau local afin de réunir un ensemble diversifié d'acteurs clés du territoire autour de projets d'intérêts publics ou communs, s'inscrivant dans une vision partagée du développement de ce même territoire.

Par l'exercice d'une gouvernance participative, l'enjeu est de faciliter la rencontre entre des représentants des collectivités décentralisées, des acteurs de la société civile, des porte-paroles des populations, des autorités locales traditionnelles ou encore des représentants des services déconcentrés de l'État ; soit l'ensemble des forces vives qui constituent le territoire d'intervention, au regard de sa structuration. Le cadre de concertation devient ainsi une porte d'entrée par laquelle les programmes DL appuient ces différentes parties prenantes pour qu'elles puissent participer au dialogue public, comme nous pourrions aussi le constater dans la suite de cette étude (parties 3 à 5).

Mais si les mêmes principes guident les démarches de concertation portées par ID et ses partenaires, celles-ci se matérialisent différemment dans les pays d'intervention. Que ce soit dans la composition des cadres de concertation, dans le rôle qu'ils sont amenés à jouer notamment dans les phases de planification et de mise en œuvre des projets de développement, ou dans la forme donnée au dispositif : la concertation n'est pas unique ni immuable parce que les territoires concernés ne présentent pas les mêmes réalités. Mais aussi parce que la concertation ne recouvre pas toujours les mêmes enjeux.

I. Quels objectifs pour la concertation ?

Dans l'approche du DL portée par ID et ses partenaires, la démarche de concertation est étroitement liée à la phase de planification des politiques publiques sur le territoire. Mais cet objectif des cadres de concertation, de toute évidence opérationnel, n'est pas l'unique. D'autres objectifs moins visibles sont visés et ils dépendent bien souvent de problématiques propres aux contextes d'intervention.

Promouvoir l'apprentissage de la décentralisation par la pratique. Dans la majeure partie des pays d'intervention, la décentralisation est soit récente soit largement inaboutie. Quoi qu'il en soit, les élus rencontrent de véritables difficultés pour comprendre ces réformes territoriales et s'approprier leur rôle au sein des collectivités. Ainsi, les cadres de concertation sont également conçus comme des espaces d'apprentissage de la gouvernance participative. C'est par l'animation des cadres de concertation aux Comores, au Tchad, en Haïti et même au Bénin (pour ce dernier à partir de 2003) autour de problématiques concrètes de développement, que les élus expérimentent le dialogue multi-acteurs et se positionnent progressivement en leaders sur leur territoire.

Mobiliser les populations sur leur territoire. Les démarches de concertation visent bien souvent à favoriser la mise en mouvement des acteurs sur un territoire donné. Au Tchad, le dispositif est clairement pensé comme un levier de mobilisation des habitants dans une commune où habituellement ceux-ci se positionnent davantage en bénéficiaires qu'en acteurs des projets. D'autant plus que la proximité des quartiers entre eux et avec le bureau de l'arrondissement favorise grandement cette approche du DL centrée sur la participation citoyenne au développement.

Structurer le territoire et mettre les acteurs en synergie. La concertation ne s'inscrit pas systématiquement dans une logique d'appui à la décentralisation, comme décrit ci-dessus. Les dispositifs ne positionnent pas forcément la collectivité en leur cœur, et s'animent parfois autour d'autres acteurs du territoire dans une logique davantage empreinte de développement local. Parmi les programmes portés par ID et ses partenaires, le Congo inscrit ses dispositifs de concertation dans un enjeu de dynamisation économique d'un territoire majoritairement agricole, par la mise en synergie des groupements paysans.

Contribuer au changement social. Certains territoires se caractérisent par un fort cloisonnement entre les groupes sociaux qui le composent. L'organisation sociale est parfois ainsi stratifiée sans que cela ne soit associé à de quelconques tensions, comme les Comores qui présentent une forte structuration autour de la notabilité. Ce cloisonnement peut également être provoqué par certaines mésententes entre villages ou entre groupes ethniques, comme au Congo. Dans ces sociétés à faible métissage social, la concertation est pensée comme un mécanisme d'accompagnement vers le changement. Par la rencontre et le dialogue entre les acteurs d'horizons différents et autour de problématiques d'intérêt commun, il s'agit de faire tomber ces barrières voire de pacifier les relations dans les communautés.

Faire émerger une identité territoriale. La décentralisation peut s'accompagner d'une véritable restructuration du territoire comme cela a été le cas aux Comores. L'échelon communal désormais décentralisé n'avait, auparavant, pas d'existence physique. Or le fait de positionner un cadre de concertation à ce niveau vise à le faire vivre aux yeux des habitants des localités qui le composent. Par l'animation d'un processus de planification inclusif, porté par le cadre de concertation, il s'agit aussi de contribuer à créer et nourrir une identité communale encore embryonnaire.

Planifier et mettre en œuvre les politiques de développement sur le territoire. Dans les pays d'intervention, un des premiers constats portés est que les collectivités manquent souvent de vision pour guider et coordonner leurs actions sur le territoire. La récence de la décentralisation, le manque d'accompagnement par l'État ou par des organisations extérieures pour les doter de ces outils de gouvernance, le manque d'expérience et de capacité des collectivités pour porter elles-mêmes ces processus de planification; les raisons invoquées sont nombreuses. Les dispositifs de concertation mis en place dans le cadre des programmes DL portés par ID et ses partenaires ont pour mission principale de contribuer à l'exercice de planification des politiques publiques : par l'élaboration de plans de développement (comme aux Comores, en Haïti ou au Bénin) ou, lorsque ceux-ci existent déjà, par leur déclinaison à des échelles infra-décentralisées en vue de leur opérationnalisation (comme au Tchad ou au Congo).

Harmoniser les espaces de dialogue au niveau de la collectivité. Cet enjeu est quelque peu particulier dans le sens où il concerne des territoires sur lesquels la concertation est déjà bien présente et multiforme. Au Bénin, les organisations de solidarité internationale sont massivement intervenues en appui à la décentralisation et aux collectivités, et l'écueil a été de multiplier les cadres de concertation, notamment sectoriels. Aujourd'hui les collectivités expriment le besoin d'harmoniser les démarches de concertation pour une plus grande pertinence et une coordination plus efficiente de la concertation pour la commune.

C'est la diversité que recouvrent les enjeux de la concertation qui donne leur singularité aux dispositifs des différents programmes.

Entre une concertation axée sur la structuration du territoire par la société civile et une autre visant à consolider la collectivité par la gouvernance participative, la structuration du dispositif et son animation nécessitent de sensibles adaptations.



II. La composition des cadres de concertation : quelle représentativité ?

Dans un premier temps, ces adaptations passent par la composition même des cadres de concertation. Partant du principe que la totalité des populations d'un territoire ne peut prendre part à l'exercice de concertation, la question du choix de ceux qui composeront le dispositif mis en place prend toute son importance, et par extension celle de la représentativité souhaitée au sein de ce dispositif.

Relevant d'une approche territoriale du développement, les membres des cadres de concertation sont choisis de sorte à représenter l'ensemble des subdivisions du territoire ainsi que l'ensemble des franges sociales qui le composent.

Une représentativité sociale et territoriale des cadres de concertation

Ainsi, afin de répondre à un objectif de dialogue multi-acteurs, les cadres se composent bien souvent des élus des collectivités et de leurs techniciens lorsqu'elles en disposent, de représentants de la société civile, du secteur privé ou encore des autorités nationales déconcentrées, mais aussi des populations dans leur ensemble. Cette large représentation permet dans l'exercice de planification de mieux faire ressortir les réalités du territoire, vécues et exprimées par les populations à la base, et de garantir leur prise en compte dans les politiques publiques comme en Haïti ou aux Comores. Par la suite, elle peut également faciliter une meilleure mobilisation des populations dans les phases de mise en œuvre des projets, comme au Tchad.

Mais si une même logique est sous-jacente à la composition des cadres de concertation, on distingue toutefois deux groupes de pays dans les programmes DL portés par ID et ses partenaires.

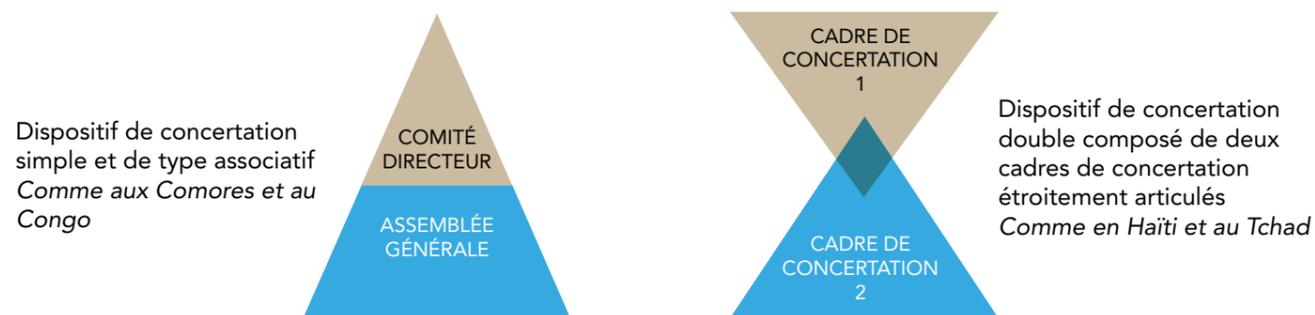


Schéma 4 – Les formes de la concertation

Dispositif de concertation unique et structure associative

Dans ce premier groupe de pays composé des Comores et du Congo, la concertation se matérialise autour d'un unique cadre de concertation. Pensé en association, celui-ci s'organise autour d'une assemblée générale élargie et d'un comité directeur plus restreint, responsable de la prise de décision. C'est foncièrement dans le mécanisme de sélection des membres du cadre de concertation que la représentativité prend forme. Dans les deux pays, la logique est semblable : l'assemblée générale est représentative des différentes zones qui composent le territoire d'ancrage du cadre ; et pour chacune de ces zones, les membres sont représentatifs des différentes catégories socioprofessionnelles qui les caractérisent.

Le choix d'une telle structure associative n'est pas anodin pour des pays comme le Congo ou les Comores, marqués par des organisations sociales particulièrement cloisonnées. Que ce soit pour des raisons historiques (les nombreuses guerres civiles au Congo) ou culturelles (le processus d'accès à la notabilité aux Comores), les différents groupes sociaux dans ces pays n'ont pas l'habitude de collaborer, voire même de se mélanger. Un cadre unique de concertation, qui plus est formalisé en association, vise à promouvoir une certaine unité entre ses membres, et un sentiment partagé de responsabilité, voire même de redevabilité du comité directeur envers les membres de l'AG et au-delà. Au Congo, c'est justement le recentrement progressif des premiers CDL sur eux-mêmes et leur distanciation avec les populations, qui a conduit à repenser leur structuration et à renforcer les relations entre le bureau et l'assemblée.

Ce sont toutefois certaines nuances dans le climat social qui ont conduit à penser des formes de représentativité territoriale différentes entre ces deux pays. L'esprit de compétition qui anime historiquement les localités aux Comores ne génère pas pour autant de fracture sociale. La composition des CDC s'est donc basée sur un découpage existant du territoire (chaque localité est représentée dans le CDC). Les divisions qui règnent entre les ethnies et les villages au Congo, éclatant parfois en conflits ouverts, ne favorisent pas cet ancrage territorial. Une méthode de zonage du district a été employée pour dépasser les frontières villageoises et s'émanciper d'une identité territoriale faisant obstacle à la cohésion sociale. Les raisons de ce zonage sont également géographiques et liées à la trop grande superficie du district et le grand nombre de villages, nécessitant de quadriller le territoire.

Dispositif double de concertation

Bien qu'empreints d'une même vision de leur représentativité, les dispositifs de concertation au Tchad et en Haïti se structurent autour de deux cadres articulés entre eux. Le cadre situé au niveau infra-décentralisé est plus souvent représentatif de la structuration sociale de la population. Et le cadre situé au niveau décentralisé est donc représentatif de l'ensemble des subdivisions qui composent le territoire d'intervention.

En Haïti, cette configuration s'explique non seulement par le cadre légal de la décentralisation qui prévoit les modalités de la concertation, mais aussi par les problèmes d'enclavement que l'on rencontre dans le département du Nord-Ouest. La grande difficulté pour circuler d'une section communale (échelon infracommunal) à une autre ne facilite pas la mise en place d'un cadre de concertation unique, notamment dans l'exercice d'élaboration des plans communaux de développement. Le rôle principal des CDSC est donc de faciliter la mobilisation des habitants des sections communales pour bien veiller à la prise en compte de leurs besoins et aspirations au niveau de la commune. On voit bien d'ailleurs que le cadre moteur dans ce dispositif de concertation est le Conseil de développement communal (CDC), le CDSC se faisant davantage le relais entre la commune et les populations à la base.

Au Tchad, ce double dispositif est étroitement lié à l'objectif central de participation citoyenne aux politiques publiques. D'autant plus que la commune disposait déjà d'un Plan de développement communal (PDC) que la Mairie de Moundou souhaitait, avec l'appui d'ID, décliner au niveau de l'arrondissement pour faciliter son opérationnalisation d'où l'importance de promouvoir un premier cadre proche des habitants et un second cadre garant de la bonne cohésion des projets de l'arrondissement avec les orientations de la commune. Contrairement à la configuration en Haïti, c'est

donc le Comité de Développement de l'Arrondissement (CDA) qui, à Moundou, occupe un rôle central. Ce choix a également été motivé par la difficulté pour un programme DL d'être en proximité avec une commune d'opposition dans un Etat de contrôle tel qu'au Tchad.

Une représentativité sectorielle dans la concertation

Cette forme de représentativité est tout à fait compatible avec la précédente. Cela signifie seulement que le champ des échanges au sein du cadre est délimité par des problématiques de type sectoriel (versus l'approche territoriale). Les membres de ce cadre doivent donc être en mesure de pouvoir s'exprimer sur la thématique en question, d'apporter des connaissances et des éléments de réflexion.

Au Bénin, les programmes DL sont fortement teintés du secteur de l'eau hygiène et assainissement (EHA). Mises en place pour conseiller les élus et assurer un suivi des projets de proximité, les Cellules communales eau hygiène et assainissement de base (CCEHAB) se composent d'experts dans le domaine tels que les techniciens du service « eau » de la commune, les gestionnaires de réseaux d'adduction d'eau potable et les représentants de la société civile du secteur. Par essence, les CCEHAB ne se positionnent pas en porte-parole des populations. Elles ne répondent donc pas à une même exigence de redevabilité que les cadres de concertation mis en place dans les autres pays. Il s'agit ici plutôt d'une relation service-usager.

III. Les dispositifs de concertation et leurs rôles

Quelque soit leur forme ou leur composition, les cadres de concertation mis en place par ID et ses partenaires ont tous comme principale mission de contribuer à l'exercice de planification des politiques publiques locales et à leur mise en œuvre. Toutefois, même si cela constitue un cadre général pour leurs actions, les contours plus détaillés de leur rôle diffèrent selon les pays.

Relevant d'une approche territoriale du développement, les membres des cadres de concertation sont choisis de sorte à représenter l'ensemble des subdivisions du territoire ainsi que l'ensemble des franges sociales qui le composent.

Le cadre de concertation comme organe de consultation auprès d'une collectivité forte

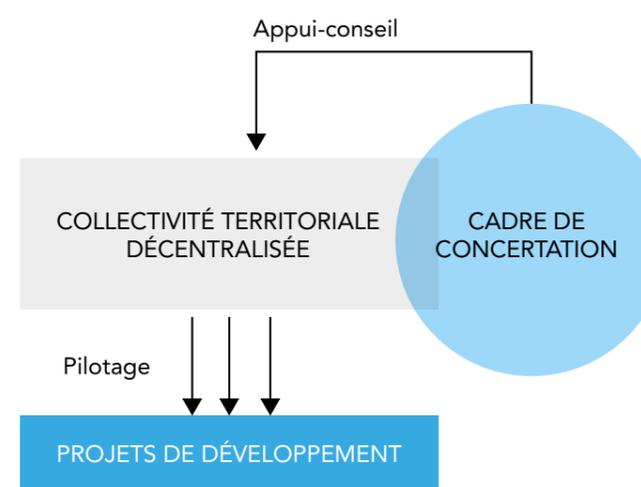


Schéma 5 – Le cadre de concertation, organe de consultation des collectivités

Dans une logique d'appui à la décentralisation, le cadre de concertation peut être pensé comme un véritable organe de consultation pour la collectivité. Positionné à ses côtés, sa principale mission consiste à alimenter les réflexions des élus afin d'appuyer leur prise de décision, ce peut être en apportant une connaissance plus fine du territoire ou un regard expert sur des problématiques liées à un secteur en particulier. Ici, la collectivité joue pleinement son rôle de leader sur le territoire, et le cadre de concertation lui vient en appui.

Dans les programmes d'ID et de ses partenaires, le Bénin et Haïti présentent un tel dispositif. Au Bénin, les Cellules communales eau hygiène et assainissement de base (CCEHAB) mises en place avec l'accompagnement de GRAIND y joue un rôle essentiel de conseil dans l'opérationnalisation des politiques de la commune concernant le secteur de l'eau. Elles interviennent notamment dans l'exercice de déclinaison des plans de développement communaux au niveau de l'arrondissement et plus spécifiquement dans la thématique de l'eau ; et dans le suivi des projets mis en œuvre sur le terrain, dans les villages.

Si les CCEHAB se positionnent ainsi, c'est essentiellement car les communes béninoises sont aujourd'hui force d'action sur leur territoire. Cette force vient non seulement des élus qui occupent pleinement leur rôle sur la scène politique locale, mais aussi de l'existence de services techniques compétents. Bras techniques dans les communes, ce sont eux qui orchestrent l'exercice de planification et la mise en œuvre des projets qui en sont issus. L'ancienneté de la décentralisation au Bénin ainsi que la stabilité politique à la fois sur le plan national et sur le plan local ont contribué, depuis près de 15 ans, à générer un climat propice à la consolidation des communes. C'est pourquoi le cadre de concertation est

bien pensé comme un organe de soutien à la commune, voire de relais sur le territoire là où les élus et les techniciens en présentent le besoin, mais non pas en tant qu'opérateurs des politiques publiques.

Un dispositif de concertation bien souvent pilote dans la réalisation des plans de développement

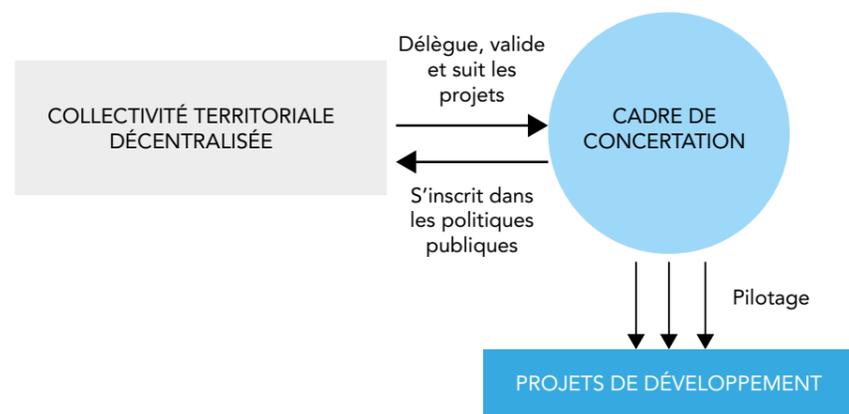


Schéma 6 – Le cadre de concertation, pilote dans les projets de développement

Aux Comores et au Tchad, les Comités de développement (communaux pour le premier et d'arrondissement pour le second), sont des organes pilotes dans la phase de réalisation des plans de développement. Concrètement, cela signifie que les communes leur ont cédé (tout ou partie) de la maîtrise d'ouvrage de ces plans, leur offrant ainsi un poids plus important dans la prise de décision concernant la réalisation de projets d'intérêt public.

Dans les cas présents, si les collectivités délèguent une partie de leurs compétences, c'est car elles ne sont pas en mesure de les assumer pleinement, et ce principalement pour des raisons politiques ou organisationnelles. Ce ne sont toutefois pas les mêmes parcours qui ont conduit ces deux pays à prendre des orientations similaires. Au Tchad, il était d'emblée prévu dans le cadre du programme d'octroyer une responsabilité plus importante aux Comités de développement d'arrondissement. La difficulté de travailler aux côtés d'une commune d'opposition dans un Etat exerçant un contrôle important sur ses populations et sur les collectivités a conduit ID à préférer un cadre apolitique pour piloter la mise en œuvre des projets. D'autant plus que ce choix s'inscrit aussi en toute cohérence dans l'un des objectifs du programme : animer la vie de l'arrondissement par la mobilisation et la participation de ses citoyens.

Aux Comores, les Comités de développement communal (CDC) étaient initialement pensés comme des organes de consultation. Les tensions nées au sein des conseils communaux et liées à un certain manque de compréhension par les élus de leur rôle, ont généré de véritables blocages dans le fonctionnement des mairies. Au moment de mettre en œuvre les projets prioritaires (en l'occurrence la construction d'une école primaire), ces blocages ont conduit à redéfinir le partage des responsabilités entre les CDC et les communes, en vue d'instaurer un co-portage de ces projets.

Quand les cadres de concertation deviennent des opérateurs de développement

Par opérateur de développement, on entend ici le rôle joué par les personnes physiques ou morales qui mettent en œuvre les projets issus des plans. Sont souvent mobilisées les communautés à travers les associations locales, les entreprises ou encore les artisans locaux, alors pilotées soit par la collectivité soit par la structure à laquelle elle aurait délégué ou avec laquelle elle partagerait cette compétence. En temps normal, les cadres de concertation n'interviennent pas dans la réalisation même des projets.

Le cas du Congo est particulier. Les trois premiers Comités de développement local (CDL) initialement pilotes des Plans de développement du district, ont progressivement joué un rôle plus proactif dans la réalisation de projets de développement agricole, jusqu'à devenir directement chef de file pour certains d'entre eux. Leur rôle a en effet glissé de maîtres d'ouvrage à maîtres d'œuvre des plans, puis de maîtres d'œuvre à opérateurs des projets issus de ces plans.

Rappelons tout d'abord qu'au Congo, la concertation a été pensée sous un double objectif d'appui à la décentralisation mais aussi d'appui au développement économique local. La méthode initialement mise en œuvre a d'abord bien mis l'accent sur l'appui à la décentralisation, la démarche participative, l'éducation à la citoyenneté, en promouvant la création de CDL. Mais dans la composition de ces derniers la priorité a été donnée aux opérateurs économiques locaux ; notamment la sur-représentation des Groupements d'intérêts économiques communs (GIEC) et groupements agro-pastoraux a occulté d'autres représentants, acteurs du développement local (éducation, santé, eau-assainissement, culture, etc.). Le portage de l'ensemble des thématiques contribuant au développement du territoire s'est ainsi vite réduit au portage du développement économique, puis au portage direct de projets d'intérêt économique et notamment agricole. En parallèle, le lien avec le Conseil départemental s'est distendu, à la suite d'élections locales qui ont conduit à des changements d'interlocuteurs. S'y sont ajoutées à partir de 2015 une réduction drastique des ressources allouées au département, puis une déstabilisation liée aux élections présidentielles, et enfin une grave crise

militaro-politique, plongeant le département du Pool dans la guerre. Ajoutée à cela, la distance géographique qui isole les différents échelons du territoire n'a pas contribué à stabiliser les relations entre le département et le CDL. Cette situation a contribué pour les trois premiers CDL créés au Congo à perdre de vue ses missions premières. Au final leurs choix stratégiques les ont finalement conduit à se recentrer sur le volet agricole du programme aux dépens des autres dimensions. Et au moment de la grave crise militaro-militaire, ces CDL ont pratiquement cessé de fonctionner.

IV. La pérennisation des cadres de concertation

Un des enjeux majeurs pour les programmes de développement est d'inscrire leurs actions dans une continuité qui dépasse leur existence. Pour les cadres de concertation, cela peut passer notamment par une certaine formalisation de leur statut et par un fonctionnement autonome, c'est-à-dire indépendant d'ID ou de ses partenaires. Or l'écueil des programmes de développement local est bien souvent de percevoir les cadres de concertation comme des structures ad hoc. Ainsi, passé le stade de l'élaboration des plans de développement et la réalisation des premières actions prioritaires issues de ces plans, les démarches de concertation tendent généralement à s'essouffler voire à disparaître.

Par ailleurs, la pérennisation des cadres de concertation implique, au sein de l'équipe de mise en œuvre des programmes, un véritable changement dans la posture d'accompagnement.

Il s'agit en effet de s'éloigner d'un schéma qui consisterait à se substituer aux rôles et responsabilités des cadres de concertation. Etant donnée la raison d'être des cadres de concertation, étroitement liée à la conception et/ou l'opérationnalisation de politiques publiques locales, il est largement admis que leur pérennité devrait passer par leur adossement

à la collectivité territoriale. Toutefois, la réalité de la décentralisation dans les différents pays conduit parfois à développer des alternatives.

Des cadres de concertation adossés aux collectivités

Dans trois des pays d'intervention (Haïti, Bénin et Comores), les programmes DL sont positionnés au niveau de l'échelle décentralisée. C'est dans une optique d'appui aux collectivités et à la mise en place d'une gouvernance locale participative qu'un ancrage communal (la commune étant l'échelon décentralisé principal dans ces trois pays) a été choisi. Loin d'être suffisant à leur pérennisation, cet ancrage territorial a été renforcé par un ancrage institutionnel des cadres de concertation. Par la promulgation d'arrêtés communaux, les collectivités reconnaissent à ces cadres une existence légale.

Si ce statut a pu être donné, c'est avant toute chose car on s'inscrit plus largement dans un cadre légal défini par la décentralisation et qui reconnaît aux collectivités le droit de se doter d'organes de concertation. Intervenant directement dans le respect de la loi et disposant de ce statut juridique, les cadres de concertation se voient ainsi renforcés dans leur légitimité à contribuer aux politiques publiques locales. Mais inversement, ils sont également beaucoup plus exposés aux difficultés rencontrées par les collectivités, ce qui parfois peut impacter directement sur leur bon fonctionnement. En Haïti, le remplacement des élus communaux par des agents intérimaires nommés par l'État en 2012, associé au fait qu'en respect de la loi le maire est de facto président du cadre de concertation, a porté un coup d'arrêt dans le fonctionnement des Conseils de développement communal (CDC). Ce n'est qu'à partir de 2016, avec l'organisation des élections communales, que les CDC reprennent progressivement leurs activités.

Par ailleurs, faire fonctionner des cadres de concertation implique nécessairement de mobiliser certaines ressources financières pour assumer les dépenses liées aux diverses réunions des membres du cadre et humaines pour porter et organiser les dynamiques de concertation. Or rares sont les collectivités qui disposent de ces moyens. En Haïti comme aux Comores, les ONG ID, ADEMA et MAEECHA interviennent activement auprès des cadres de concertation pour stimuler leur fonctionnement. La récence des cadres ne leur permet pas non plus d'être autonomes pour le moment. Toutefois dans les modes d'accompagnement, une responsabilisation croissante des cadres est favorisée et cela s'opère notamment par le positionnement adopté par l'ONG et son degré d'intervention dans les activités.

La présence de services techniques communaux au Bénin et l'intégration du fonctionnement des cadres de concertation dans le budget communal ont largement contribué à leur pérennisation. C'est bien la commune, notamment en la personne du chef de service planification et développement local, qui impulse et prend en charge l'animation de la concertation. En ce sens, GRAIND intervient davantage dans le renforcement des cadres concernant certaines problématiques ciblées (le contrôle de l'action publique, le fonctionnement communal, ...) que dans de l'accompagnement de proximité.

Cela dit, quelque soit la capacité de la collectivité à porter la concertation et malgré la reconnaissance du cadre au travers d'un arrêté, la pratique d'une gouvernance participative reste un choix politique que les élus peuvent faire ou non. Selon, la volonté des élus et leur manière de concevoir l'exercice de leur mandat, l'arrêté peut être annulé et le budget attribué autrement.

Des cadres de concertation formalisés en association

Au Congo et aux Comores, les cadres de concertation ont adopté un statut associatif. Aux Comores, ces derniers ont ce statut hybride d'association en même temps reconnue par arrêté communal. Même si les raisons qui poussent à l'adoption d'un tel statut diffèrent, la finalité dans les deux cas était de donner à ces cadres davantage de liberté et d'autonomie dans leur mode de fonctionnement.

Au Congo, le programme DL a été positionné au niveau du district, c'est-à-dire sur une échelle infra-décentralisée. Ainsi les Comités de développement local (CDL) ne sont rattachés ni géographiquement ni institutionnellement aux départements. Dans la nécessité de donner aux CDL une certaine légitimité dans leur action et d'appuyer leur autonomisation, le statut associatif a été choisi pour ces structures. Dans un Etat de contrôle, ce statut présente également l'intérêt de libérer la parole au sein d'un cadre non politisé. Les CDL ont la mission de bâtir une vision concertée et partagée de leur territoire dans un plan de développement local (PDL) en cohérence avec les orientations du département qui in fine valide ces plans. Le statut associatif est donc pleinement compatible avec ce qui fonde l'existence de ces cadres.

L'adoption d'un statut associatif pour les cadres de concertation aux Comores est liée à la nécessité qui s'est présentée de permettre à ces cadres de gérer des fonds de pair avec les communes. Bien qu'initialement, les élus devaient porter la gestion des fonds mobilisés pour la mise en œuvre des projets de développement issus des Plans de développement communaux, les tensions et blocages rencontrés au sein des conseils communaux ont poussé à modifier la mission des cadres de concertation vers davantage de responsabilisation. Cela a poussé également à réviser et adapter le statut de ces cadres pour les faciliter dans leur exercice.

Un dispositif parfois difficile à formaliser

Au Tchad, les cadres de concertation font face une situation tout à fait particulière du fait d'un vide juridique concernant cette forme d'organisation. En effet, la concertation n'étant pas prévue par les textes de loi, il n'existe pas à ce jour de cadre réglementaire venant reconnaître et donner un statut à ces cadres. D'autre part, la composition même des cadres alliant élus et société civile ne facilite pas son accession à un statut associatif car les élus souhaitent que la collectivité ait sa place dans ces cadres de concertation, ce qui est incompatible avec la juridiction tchadienne (une CTD ne pouvant être membre d'une association en son nom propre auprès d'autres acteurs, les réseaux par exemple n'ayant à ce jour aucun statut au Tchad).

Principalement pour ces deux raisons, les Comités de développement de l'arrondissement (CDA) et le Cadre de concertation communal (CCC) sont des structures ad hoc qui ne disposent pas de statut en particulier. La question de leur pérennisation reste, à ce jour, entière. Toutefois un rapprochement s'est progressivement réalisé avec la collectivité puisque, initialement, seuls les CDA existaient. La deuxième phase du programme au Tchad a permis de créer le CCC et donc de générer un lien plus fort entre les cadres et la commune, bien que celle-ci ne porte pas encore l'animation de la concertation.



3 L'appui institutionnel aux collectivités décentralisées : un enjeu dans l'approche du DL

Dans ses principes d'intervention, ID précise sa volonté de contribuer au renforcement des acteurs locaux parmi lesquels figurent en premier lieu les collectivités territoriales décentralisées.

Par les actions conduites, l'enjeu est de contribuer au renforcement des collectivités dans leur rôle de pilote du développement sur leur territoire et dans la pratique d'une gouvernance participative.

Comme cela a pu être souligné dans la partie précédente, la concertation est l'entrée privilégiée par ID et ses partenaires pour asseoir leur accompagnement aux collectivités (entre autres), et ce dans la grande majorité des programmes. Particulièrement lors des phases de planification et de mise en œuvre des plans de développement, nous verrons qu'il existe une grande proximité entre la question de l'accompagnement des collectivités et celle de l'appui aux cadres de concertation : soit du fait de la composition des cadres (intégrant des élus et parfois des techniciens) ; soit par leur étroite articulation dans l'animation de ces phases.

Néanmoins, l'appui aux collectivités ne se réduit pas à la seule concertation. D'autres interventions sont également conduites par ID et ses partenaires directement à l'endroit des collectivités, élus ou techniciens selon la situation de la collectivité et l'objet de ces interventions : sensibilisation des élus à la décentralisation, formations portant sur des compétences spécifiques à la collectivité, introduction à une gouvernance transparente, ou appui à la structuration de services techniques. Bien que le panel soit relativement large, nous verrons que dans l'ensemble les interventions proposées sont souvent occasionnelles, et ne s'inscrivent que rarement dans un accompagnement global aux collectivités, exception faite du Bénin. C'est pourquoi l'expérience de GRAIND sera fréquemment mentionnée dans cette partie.

I. Appuyer les élus dans l'appropriation de la décentralisation et du développement local

Un des premiers enjeux auxquels se confronte l'ensemble des programmes DL concerne la dimension politique des collectivités territoriales décentralisées. Ciblées plus spécifiquement les élus, les interventions visent à leur apporter la compréhension nécessaire de la décentralisation et de ses répercussions sur l'administration du territoire. Il s'agit non seulement d'une connaissance générale de ce découpage administratif du territoire et de son cadre légal, mais aussi d'une compréhension plus pratique du rôle et du fonctionnement d'une collectivité ainsi que de la fonction d'élu dans ce contexte nouveau.

Concrètement, cette approche fondée sur une logique de sensibilisation et de formation des élus se matérialise sous des formes différentes : animation de sessions de formation auprès des élus soit directement soit via les cadres de concertation dont ils sont membres; production et transmission des outils aux élus, tels des guides sur la décentralisation. Néanmoins, c'est essentiellement par la pratique que les élus sont amenés à faire l'apprentissage de leur rôle. Comme mentionné dans la partie précédente, ID et ses partenaires se saisissent tout particulièrement des cadres de concertation comme espace d'apprentissage et d'exercice de la gouvernance participative par les élus.

Sensibiliser pour lancer les activités de développement local

La nécessité d'appuyer les élus dans l'appropriation de la décentralisation et de leur fonction est motivée, d'une part, par la nature des activités des programmes DL et leurs enjeux. En effet, les démarches de sensibilisation et de formation interviennent souvent en phase initiale des programmes, au moment d'élaborer ou de décliner les plans de développement des collectivités. Or le portage des politiques publiques et leur bonne mise en œuvre dépend étroitement de l'engagement des élus dans leur fonction.

Une décentralisation souvent récente et complexe

D'autre part, ID et ses partenaires interviennent spécifiquement dans des contextes de décentralisation relativement récente et/ou inaboutie. Aux Comores comme au Tchad, par exemple, les programmes ont été lancés à des périodes charnières de pré-décentralisation (respectivement en 2013 et en 2011) ; et au Bénin, tout juste un an après les premières élections municipales en 2004. Dans ces trois pays, les programmes DL ont ainsi connu la prise de fonction des tout premiers élus des collectivités décentralisées. Et quand bien même la décentralisation était déjà en vigueur au lancement des programmes (comme au Congo ou en Haïti), les élus rencontrent de réelles difficultés pour maîtriser leur rôle et faire fonctionner leur collectivité.

Ces difficultés proviennent tout d'abord du fait que, dans la majorité de ces pays, les textes juridiques portant sur la décentralisation sont difficiles d'accès et bien souvent inadaptés à leurs contextes car largement inspirés d'un modèle occidental. Les modalités de transfert des compétences, les mécanismes internes de fonctionnement d'une collectivité

ou encore le partage des responsabilités au sein de la collectivité et avec les autres entités administratives du pays (déconcentrées ou décentralisées) sont souvent floues. Elles sont non seulement sources de confusion pour les élus mais elles peuvent également générer des tensions. Aux Comores, par exemple, une fracture s'est véritablement créée entre le conseil communal de Mitsamiouli et la Maire. Les difficultés portent sur une mauvaise application des textes de la décentralisation et notamment sur la répartition des rôles entre l'exécutif et le délibérant. Plus largement en Union des Comores, des cas de tentatives de destitution de maires faisant suite à des tensions de ce genre se sont succédés.

Un manque d'accompagnement des collectivités dans l'appropriation de la décentralisation

Si le déchiffrement des textes sur la décentralisation et leur mise en vigueur constitue un obstacle pour les élus, ces derniers n'ont également que rarement bénéficié de mécanisme d'accompagnement lors des processus de décentralisation. Que ce soit par absence d'adhésion aux réformes territoriales ou par manque de moyen pour les appliquer, on constate que les États, pourtant premiers instigateurs de la décentralisation, ne s'engagent que rarement dans sa mise en œuvre effective. C'est d'autant plus le cas qu'ID et ses partenaires font souvent le choix d'intervenir sur des territoires où les organisations internationales sont peu nombreuses, notamment aux côtés des collectivités. En Haïti par exemple, la fragilité du pays mais aussi l'enclavement du département du Nord-Ouest se sont posés en obstacles majeurs à l'accompagnement des communes que ce soit par l'État central ou par les ONG. Au Congo ou au Tchad, le gouvernement centralise le pouvoir et ne manifeste pas vraiment de volonté pour faciliter un processus de décentralisation dans lequel il s'est pourtant engagé. En l'absence de mécanismes d'accompagnement des collectivités, ID et ses partenaires se fixent alors comme objectif de donner aux élus les moyens de s'approprier leur fonction. Aux Comores par exemple, MAEECHA a même fait le choix d'animer des activités de sensibilisation et d'information auprès des candidats aux élections afin d'explicitier le déroulé de ces dernières et ce qu'implique ensuite l'exercice d'un mandat pour les futurs élus. La Fondation Niosi, au Congo, propose des séances de formation aux élus des conseils départementaux nouvellement élus sur les territoires d'intervention des programmes.

Le cas du Bénin vient bien souligner l'importance de ces mécanismes d'accompagnement dans l'appropriation de la décentralisation par les élus locaux, et notamment l'importance que cette impulsion puisse, à un moment donné, être portée par l'État au-delà de la communauté internationale. En effet, les démarches de renforcement des collectivités y ont progressivement été institutionnalisées par la mise en place d'organismes publics, généralement en lien avec le ministère de la décentralisation. L'État a également facilité la coordination des interventions internationales, notamment par la mise en place d'un Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) abondé par lui-même et par les organisations internationales, et redistribués vers les collectivités. C'est aujourd'hui l'existence de communes relativement fortes et stables qui permet à GRAIND de travailler sur des questions plus spécifiques (foncier, fiscalité...) de DL avec les communes; et de relayer ses interventions vers les autorités locales à un niveau infra-décentralisé (conseils d'arrondissement et chefs de village) pour renforcer l'ancrage de la gouvernance local à la base.

Malgré tout, le principe même d'alternance propre à une démocratie représentative ne permet pas de s'économiser l'effort de sensibiliser et de former régulièrement les collectivités. Et l'on n'est pas non plus à l'abri de se confronter à des élus moins enclins à s'engager dans le DL. D'autant plus que bien souvent, la rotation des élus donnent également lieu à de vastes modifications dans l'équipe des techniciens, lorsque la collectivité en dispose.

Ces turn-over politiques comme techniques ne facilitent pas l'instauration d'un accompagnement stable, ni la montée en compétence des collectivités.

Ainsi, dans certains programmes portés par ID et ses partenaires, les activités de renforcement des collectivités ont pu être mises à mal, conduisant alors à adapter son positionnement d'accompagnement vers d'autres structures, telles que les cadres de concertation par nature plus stable.



II. Appuyer les collectivités dans l'élaboration d'une vision pour le développement du territoire

Si la compréhension de la décentralisation et de la fonction d'élu constitue un premier enjeu pour les programmes DL, le second consiste à appuyer la montée en capacités des collectivités. Dans cette perspective, ID et ses partenaires font le choix de travailler à partir d'une vision du développement qui soit portée par les acteurs, dont les collectivités, et qui puissent guider la coordination de leurs actions sur le territoire. D'une manière ou d'une autre, les interventions menées visent tout d'abord à matérialiser cette vision du développement et les stratégies qui en découlent sous la forme de documents de planification, généralement pensés sur un horizon relatif au mandat des élus.

Élaborer des plans de développement pour le territoire

Dans les pays où ces plans n'existent pas, ID et ses partenaires font de leur élaboration une priorité. En Haïti et aux Comores, de vastes chantiers de planification ont été animés en suivant une approche participative, par la mise en place de dispositifs de concertation multi-acteurs. L'aboutissement de ces travaux se matérialise par la production des Plans de développement communaux (PDC ou PCD selon le pays) remis aux collectivités. Aux Comores, une cérémonie publique de réception du plan par le conseil communal est même venue officialiser l'appropriation du plan par la collectivité aux yeux des populations. Outiller la commune de ce PDC lui permet ensuite de mieux porter la phase de mise en œuvre des projets qui en sont issus, mais aussi de mieux se positionner en représentante du territoire notamment pour solliciter de potentiels financeurs.

L'approche adoptée pour travailler sur la planification n'est pas toujours territoriale. Au Bénin, s'inscrivant davantage dans une approche sectorielle, GRAIND a accompagné les communes dans l'élaboration de leurs Plans d'hygiène et d'assainissement communaux (PHAC) et leurs Plans Communaux Eau (PC-Eau). Ce travail répondait à des priorités formulées à la fois sur un plan national, l'État disposant d'orientations sectorielles concernant ce domaine ; et à la fois sur un plan local, l'eau et l'assainissement étant reconnues comme des problématiques majeures de développement pour les communes.

Décliner les plans de développement pour mieux les opérationnaliser

Dans certains pays comme le Tchad, le Congo ou le Bénin, les collectivités disposent déjà de documents de planification généralement élaborés avec l'appui d'autres ONG. Or au moment de les réaliser, ces plans s'avèrent souvent trop ambitieux relativement aux moyens humains et financiers dont disposent les collectivités. Leur déclinaison est alors pensée comme une étape intermédiaire avant leur opérationnalisation. Ce procédé permet en effet de les redimensionner, les rendre plus réalistes et mieux réalisables. Ainsi au Tchad, le Plan de développement communal de Moundou réalisé avec l'appui de l'UNICEF a été décliné en plans de développement d'arrondissement (PDA) ; celui du département du Pool au Congo a donné naissance à des plans de développement local à l'échelle du district (démembrement du département).

Les problèmes de sous-exécution des projets issus des plans de développement, notamment occasionnés par une conception disproportionnée par rapport aux moyens, motivent d'autant plus cette démarche. Au Bénin, les communes présentent une superficie relativement vaste. Même si la décentralisation y est effective, les élus communaux manquent toujours de moyens humains et financiers suffisants pour porter l'ensemble des interventions jusque dans les villages, au plus près des populations. GRAIND a appuyé la déclinaison des Plans de développement communaux en Tranches annuelles d'investissement par arrondissement. L'enjeu est alors de s'appuyer sur des communes stables et opérationnelles pour étendre les pratiques de gouvernance vers des niveaux infra-décentralisés (les arrondissements et les villages) et assurer ainsi un relais aux communes dans la mise en œuvre et le suivi des plans de développement.

III. Renforcer les collectivités dans leur capacité à porter le développement de leur territoire

Dans les contextes de décentralisation relativement récente ou peu accompagnée, les collectivités présentent de véritables besoins en renforcement pour être en capacité de remplir leurs missions et de se positionner en force d'action sur leur territoire. Que cela porte sur les compétences qui leur sont transférées, sur leur mode de fonctionnement, ou sur l'organisation de leur structure, leurs besoins recouvrent des dimensions multiples.

Dans leurs programmes, l'entrée bien généralement choisie par ID et ses partenaires pour travailler auprès des collectivités est celle de la planification. C'est au travers de l'animation de cette démarche que les collectivités sont renforcées dans leur capacité à porter le développement.

Dans leur manière de concevoir leur accompagnement, ID et ses partenaires s'ajustent bien souvent sur le rythme des plans de développement du territoire. La phase d'opérationnalisation des plans ouvrent la possibilité de travailler plus spécifiquement sur la maîtrise d'ouvrage. Aussi, dans une optique de renforcement des capacités des collectivités, les projets issus des plans de développement peuvent recouvrir une dimension structurante, notamment lorsqu'ils relèvent des compétences transférées aux collectivités : la construction d'un marché au Tchad, celle d'une école aux Comores ou celle d'un complexe administratif en Haïti. Ces activités sont souvent l'occasion pour les ONG accompagnantes d'animer des sessions de formation sur la maîtrise d'ouvrage destinées aux élus des collectivités et aux techniciens lorsqu'elles en disposent. Les configurations choisies diffèrent d'un pays à l'autre, ou d'un projet à l'autre.

Dans certains cas, la collectivité assume directement son rôle de maître d'ouvrage des projets (comme au Bénin sur les projets d'extension de réseau d'adduction d'eau, ou au Tchad sur la construction du marché), et dans d'autres elle procède à une délégation de toute ou partie de sa maîtrise d'ouvrage (comme aux Comores sur la construction de l'école, ou au Tchad sur celle des pompes à motricité humaine).

Même si selon l'option retenue le positionnement de la collectivité et son rôle ne sera pas le même (plus dans le pilotage ou plus dans le suivi), elle conserve toujours une certaine responsabilité dans l'exécution des plans de développement. ID et ses partenaires adaptent leurs interventions pour l'accompagner ou lui faciliter l'exercice de son rôle.

Des difficultés à se positionner aux côtés de la collectivité pour un renforcement ciblé

Néanmoins, le contexte au niveau national comme local ne favorise pas toujours ni la maîtrise des ouvrages par les collectivités (directe ou déléguée), ni l'accompagnement par les ONG. Au Tchad et au Congo par exemple, la réticence des Etats à transférer leurs compétences et une part de leurs ressources aux collectivités entravent grandement leurs capacités d'action. Afin de mieux contourner ces blocages politiques pour offrir de meilleures conditions à la mise en œuvre des projets, les cadres de concertation ont davantage été responsabilisés sur le pilotage des plans de développement. Initialement l'idée n'est pas de défaire les collectivités de leur responsabilité vis-à-vis des plans de développement, mais davantage de les accompagner vers un

positionnement différent, axé sur le suivi de leur exécution. Pourtant là aussi, le contexte politique ne permet pas nécessairement à la collectivité de s'emparer pleinement de ce rôle et donc à ID et ses partenaires de l'y accompagner. Au Congo, le lien initialement noué avec le Conseil département du Pool (CDP) s'est distendu avec la venue de nouveaux élus, l'absence de volonté des CDL de travailler avec le CDP, et le turn-over même au sein de l'équipe projet. D'autant plus que les projets identifiés dans les plans de développement pouvaient revêtir des intérêts davantage particuliers ou sectoriels que publics ou collectifs, ce qui a contribué à ne pas rechercher l'implication des élus. Soulignons également qu'un certain nombre d'entre eux, résidant dans les grandes villes, sont fort éloignés des préoccupations locales. Inversement au Tchad, la mise en place du cadre de concertation communal (CCC) vise justement à maintenir la commune dans son rôle de validation des décisions portant sur les plans de développement de l'arrondissement pilotés par les CDA. Même si ses interventions restent occasionnelles et souvent motivées par la sollicitation du CDA ou de l'équipe-projet la présence de ce cadre permet de garantir l'inscription des actions du CDA dans les orientations données par la commune via son PDC. Dans tous les cas, dans ces deux pays, les activités portent essentiellement sur les niveaux infra-décentralisés.

D'autres programmes recouvrent davantage cet objectif d'appui à la décentralisation et donc de renforcement plus direct des collectivités dans la maîtrise d'ouvrage (directe ou déléguée). En Haïti comme aux Comores, des formations sur la maîtrise d'ouvrage ont été animées à l'attention des collectivités et plus spécifiquement des élus. Selon le degré d'appropriation de cette démarche par la collectivité, la complexité des formations et des chantiers expérimentés varie. Par exemple, aux Comores où l'installation des élus est récente (2015), il a été choisi de faire porter les travaux de construction de l'école par les communautés déjà habituées à ce genre de chantier, plutôt que d'engager les élus dans des procédures plus compliquées de passation des marchés. S'agissant du premier projet porté par la commune, une logique d'apprentissage pas-à-pas a été préférée.

Au Bénin, un contexte propice au renforcement de la collectivité

Au Bénin, la consolidation des collectivités au fil des 15 dernières années et leur montée en compétences (notamment en compétences techniques) permet de travailler sur des problématiques plus complexes. Si dans un premier temps, les interventions ciblaient un renforcement des capacités des élus et des techniciens communaux dans la maîtrise d'ouvrage concernant le secteur de l'EHA, elles investissent désormais le champ du suivi-évaluation : d'une part via la mise en place d'un dispositif articulé entre la commune et l'arrondissement concernant le suivi de la réalisation des tranches annuelles d'arrondissement des PDC; et d'autre part en formant et outillant les services techniques communaux dans le Suivi technique et financier (STeFI) portant sur la gestion des ouvrages de l'eau. Si GRAIND peut aujourd'hui porter de telles interventions auprès des communes, c'est aussi car l'État a su promouvoir au Bénin un cadre législatif favorable à une administration décentralisée et effective du territoire. Dans le premier cas, le découpage administratif du territoire et notamment le fait que le chef d'arrondissement soit également un conseiller communal (selon les textes de loi)

1) Au lancement des programmes DL, la collectivité dispose-t-elle d'un plan de développement ?

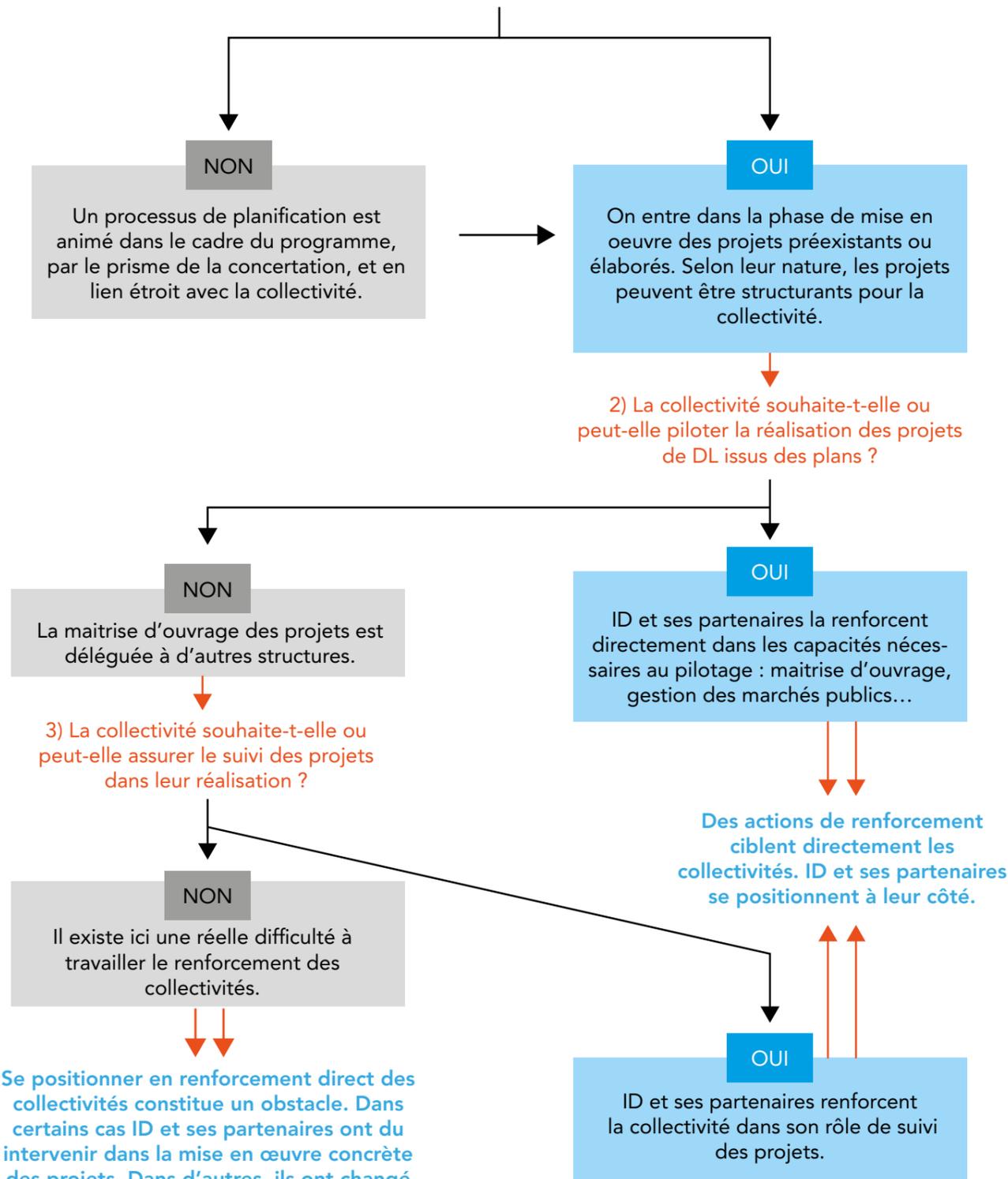


Schéma 7 – Renforcer les collectivités à porter des projets de développement : quelles configurations ?

facilite grandement le déploiement d'un dispositif de suivi articulé entre commune et arrondissement. Dans le second cas, les textes de loi encadrant les compétences de la commune dans la gestion de l'eau sont clairs. Ils vont même jusqu'à renseigner les procédures de délégation de gestion des ouvrages d'eau.

Consolidation/renforcement des collectivités sur le plan institutionnel

Comme mentionné précédemment, le renforcement des collectivités dans les programmes DL portés par ID et ses partenaires est bien généralement approché par l'entrée de la planification. Les interventions portant sur la structure de la collectivité ou sur son organisation sont beaucoup plus rares. C'est en effet essentiellement au Bénin et dans une certaine mesure en Haïti que des actions ont été menées en ce sens.

Au Bénin, le programme a tout d'abord appuyé la mise en place de chefs de services techniques. Initialement financés sur fonds externe, le programme a favorisé leur prise en charge complète par les communes.

En Haïti, dans les tous premiers programmes, ID et ADEMA travaillaient sur la question de la fonction publique territoriale en menant des démarches de plaidoyer auprès de l'État pour qu'il prenne en charge le poste de comptable-payeur émargeant jusque-là sur le budget déjà restreint de la commune. Depuis plus récemment, ID et ADEMA réinvestissent ce champ avec la signature d'un partenariat avec le Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT) dans l'objectif d'accompagner les nouveaux élus en leur facilitant la compréhension de leur mandat et la bonne administration de leurs communes.

Dans ces deux pays, de telles démarches ont pu être engagées par des organisations non-gouvernementales justement parce qu'elles ont trouvé une certaine forme de soutien et surtout une légitimité auprès de l'État central, par le biais de son ministère en charge de la décentralisation

Malgré les difficultés auxquels ils se confrontent, ces pays sont relativement ouverts à l'idée de la décentralisation. Au Bénin plus particulièrement, des établissements de formation aux métiers des communes se sont progressivement créés sous l'impulsion de l'État, et permettent aujourd'hui de mettre à disposition des communes des ressources humaines locales qualifiées. Dans les deux pays, on observe aussi la présence massive de partenaires techniques et financiers dont le poids financiers et les actions engagées ont pu constituer un terrain propice à l'instauration d'un dialogue avec les représentants du pouvoir central.

Si cette approche du DL axée sur un certain renforcement structurel des collectivités n'est pas aussi développée dans les interventions d'ID et de ses partenaires, c'est aussi à rapprocher d'une manière de concevoir l'appui au développement. Cela relève donc également d'un choix stratégique réalisé en interne, mais aussi de la capacité de l'ONG à adopter un positionnement de proximité avec la collectivité, élus ou techniciens. Il est donc question à un moment donné d'une adéquation entre ce que l'ONG peut apporter et ce dont la commune a besoin. Intervenir dans une collectivité urbaine peut par exemple nécessiter de mobiliser des compétences plus spécifiques, relatives non seulement aux problématiques complexes de la ville mais aussi au fonctionnement souvent particulier prévu pour ces collectivités. ID et ses partenaires ont depuis peu décidé de renforcer leur approche en termes d'appui institutionnel tant ce volet est considéré comme indispensable à la durabilité des dynamiques initiées.

Financer les collectivités ou financer les projets de développement ?

La question du renforcement des collectivités pour porter le développement sur leur territoire ne peut écartier celle de leur capacité à mobiliser les financements nécessaires à leur fonctionnement et à leurs investissements.

Or bien souvent, dans les programmes DL portés par ID et ses partenaires, la même problématique se pose : le financement est approché par le prisme de la planification. C'est au moment de mettre en œuvre les projets issus des plans de développement que l'on commence à soulever la question de la mobilisation des fonds nécessaires à ces réalisations.

Globalement toutes les collectivités se heurtent à une même difficulté. Les dotations qu'elles devraient recevoir de la part de l'État afin d'exercer leurs compétences ne leur sont que partiellement transférées. Elles suffisent généralement à peine à financer leurs salariés. Dans certains pays, des mécanismes sont même mis en place par l'État afin de garder un certain contrôle sur les finances des collectivités. Au Tchad, l'unicité de caisse au niveau du trésor public entre la commune et l'État ne facilite par la séparation claire des compétences et des moyens entre ces deux instances et génère des problèmes récurrents de liquidité pour la commune.

L'objectif principal devient alors de trouver des fonds pour cofinancer la réalisation des projets issus des plans de développement. Partant de là, les stratégies mobilisées peuvent s'avérer formatrices pour les collectivités, comme cela a été le cas aux Comores où les élus ont été amenés à promouvoir leur PDC auprès de potentiels bailleurs de fonds. Mais bien souvent, ces activités de mobilisation sont portées par les cadres de concertation ou directement par l'ONG accompagnante.

Dans une perspective de plus long terme, GRAIND au Bénin intervient auprès des collectivités sur la question de la fiscalité. Car si aujourd'hui le fonds FADeC apporté par l'État et les partenaires techniques et financiers abonde grandement les caisses de la commune, celui-ci n'a pas vocation à perdurer. GRAIND a donc lancé une étude sur les gisements fiscaux dans ses communes d'intervention donnant ensuite lieu à l'élaboration de plans d'actions avec l'ensemble des acteurs concernés. Cette étude a été possible non seulement parce que l'ONG a établi des relations étroites de partenariat avec les communes, mais aussi parce que les communes elles-mêmes sont stables sur un plan politique. L'absence de tensions entre les élus permet très nettement de générer un cadre de travail fonctionnel dans les collectivités. Dans d'autres pays (comme en Haïti ou au Tchad) des formations ponctuelles sur les questions de fiscalité ont eu lieu, mais on se rend bien compte que des formations « simples » sans accompagnement ne suffisent pas, d'autant plus si le contexte institutionnel est compliqué.

Cela dit la question du financement des collectivités, comme celle de leur renforcement structurel, relève aussi et avant tout de l'approche du DL adopté par ID et ses partenaires. Essentiellement articulée autour du triptyque concertation-planification-projet, cette approche s'inscrit nettement dans la dimension « développementaliste » de la collectivité et n'explore pas suffisamment leur dimension service à la population, via par exemple des interventions portant sur l'état civil, l'adressage, le foncier ou encore la fiscalité. Cette vision portée dans les programmes DL relève probablement d'une temporalité plus fidèle aux plans de développement qu'à celle de l'institution communale dans sa globalité.



IV. Promouvoir une gouvernance équilibrée

En s'engageant dans leur mandat, les élus deviennent redevables envers les citoyens qu'ils représentent concernant l'administration de leur collectivité, l'utilisation des fonds publics ou encore les actions entreprises pour le développement de leur territoire.

Cet exercice n'est pas facile et il l'est encore moins dans des pays récemment décentralisés où les élus sont en phase de s'approprier leur rôle et où la collectivité n'est pas en mesure de communiquer sur des actions qu'elle peine à initier.

De plus, pratiquer une gouvernance transparente n'est pas toujours en adéquation avec la manière dont les élus peuvent se représenter l'exercice de leur fonction, notamment lorsque dans les habitudes ou la tradition le pouvoir s'acquiert plus généralement par transmission que par élections et s'incarne de façon verticale.

Dans la plupart de leurs programmes DL, ID et ses partenaires intègrent cette dimension d'appui à la transparence des collectivités en matière de politique publique, et notamment concernant les actions entreprises autour des plans de développement. La première étape consiste à faciliter la transmission de certaines informations de la collectivité vers les populations. C'est bien souvent sous la forme d'émissions de radio que cet effort de communication se matérialise, les radios locales représentant le moyen privilégié de diffusion des informations dans l'ensemble des pays d'intervention. Ainsi aux Comores, au Bénin, au Tchad ou encore en Haïti, les élus sont parfois invités au cours d'émissions parfois interactives, pour parler des actualités dans les collectivités, présenter leurs plans de développement ou communiquer sur certains projets en cours de réalisation. Toutefois, l'appui à la redevabilité n'est pas encore suffisamment développé. Il peut parfois s'agir d'un choix stratégique de se concentrer sur d'autres dimensions de l'appui aux collectivités, la transparence n'apparaissant pas à ce moment comme un enjeu prioritaire ; comme il peut s'agir d'une absence de stratégie à ce sujet. Mais c'est aussi parfois le contexte politique déjà évoqué précédemment (Etat de contrôle, tensions politiques ou sociales au sein des collectivités, manque de légitimité des élus) qui entrave l'accompagnement des collectivités par ID et ses partenaires et notamment sur ces questions de transparence des politiques publiques.

En ce sens, le Tchad est un cas quelque peu particulier. Malgré un contexte politique a priori peu propice, la commune de Moundou a été appuyée dans l'élaboration et la diffusion de certains outils de communication, tels que le journal communal ou le calendrier communal. Des débats thématiques sont également organisés autour de questions telles que la concertation ou la participation citoyenne. Même si l'objectif visé est davantage de faire émerger un dialogue entre les élus et la société civile que de promouvoir des habitudes de reddition des comptes, cela reste l'occasion d'aborder publiquement certaines questions de gestion des affaires communales. C'est surtout à partir de 2015, avec l'établissement d'un partenariat institutionnel entre ID et la mairie, que ce champ d'action a pu être investi. D'autre part, par le passé, d'autres initiatives notamment portées par la Commune avaient favorisé l'établissement d'un dialogue élu-société civile à Moundou (projet Moundou Ville Citoyenne). En ce sens, ID s'est appuyée sur cette base en inscrivant ses interventions dans la continuité de ces dynamiques préexistantes.



Dans un contexte différent, au Bénin, GRAIND a fait de la reddition des comptes un des objectifs central de son action. C'est aussi en cohérence avec le cadre légal du pays que ce choix a été fait. En effet, l'obligation pour les élus de rendre compte de la gestion des affaires publiques à leurs mandants est nettement stipulée dans les lois sur la décentralisation, manquaient seulement les modalités pour mettre en place cette pratique. GRAIND a alors appuyé les collectivités pour qu'elles organisent et animent des audiences publiques au niveau des différents arrondissements de la commune. De la même façon, GRAIND accompagne également les communes dans la réalisation de séances d'auto-évaluation de la gouvernance locale qui rassemblent des élus, des cadres

communaux, des représentants de la société civile ou encore des représentants des services déconcentrés de l'État. Au-delà des points évoqués lors des audiences publiques, ces séances permettent de débattre des actions de la mairie mais aussi du fonctionnement même de ses services, et d'identifier les points de blocage et d'amélioration possibles. Il est clair que l'ancienneté et l'effectivité de la décentralisation ont favorisé l'émergence de cette pratique dans les collectivités. Non seulement les élus sont autonomes dans leur fonction, mais ils ont également la possibilité de s'appuyer sur leurs techniciens communaux et les représentants des services déconcentrés de l'État pour mieux communiquer aux populations sur les actions portées par la commune.

4 La société civile à l'interface entre politiques et population

Dans l'ensemble des programmes de DL, on relève un trait commun : la société civile est largement approchée par le prisme de la concertation, enjeu central de l'approche du DL portée par ID et ses partenaires.

Souvent dotée d'une large connaissance du territoire, de capacités de mobilisation des acteurs, ou d'une expertise dans certains secteurs d'activités, les OSC sont des forces vives du territoire.

C'est ce constat qui conduit tout naturellement ID et ses partenaires à les intégrer au sein d'espaces de dialogue et de décisions desquels elles sont habituellement écartées.

En effet, malgré tout le potentiel qu'il présente pour le territoire, le tissu associatif se caractérise généralement par morcellement. Elles ne disposent que de peu de moyens et manquent de structuration, ce qui les conduit à agir de manière

ponctuelle au gré des opportunités qui se présentent à elles. C'est aussi pourquoi au-delà des interventions auprès de la SC en sa qualité de membre des cadres de concertation, certains programmes ont fait le choix de proposer aux OSC un accompagnement plus structuré. Entre des organisations porteuses de projets de développement et d'autres organisées en interface dans le dialogue avec le politique, voire en instance de contre-pouvoir, le champ d'action de la SC peut être varié. Quoi qu'il en soit, il est investi différemment selon les programmes et les contextes des pays d'intervention.

I. Des organisations de la société civile porteuses de projets sur leur territoire

Même si dans la majeure partie des programmes DL portés par ID et ses partenaires, la société civile est en premier lieu sollicitée pour prendre part aux processus de planification territoriale, elle est dans certains cas amenée à jouer un rôle plus actif dans la réalisation de projets. D'un rôle de contributrice à l'élaboration des plans de développement, elle devient actrice sur la phase de mise en œuvre de certaines initiatives. L'accompagnement proposé par ID et ses partenaires revêt alors un enjeu différent. Tout d'abord parce que ce n'est plus la société civile dans son ensemble qui est approchée mais certaines organisations de manière plus ciblée. Mais aussi car c'est dans leur capacité à porter des projets que les OSC doivent désormais être renforcées.

Renforcer la société civile dans sa capacité à porter des projets

Les programmes DL menés au Congo et en Haïti se sont plus nettement engagés dans cette dimension de l'appui à la société civile. En effet, dans les deux cas, les équipes ID et ADEMA interviennent directement auprès des OSC concernées pour renforcer leurs compétences dans la gestion de projet et les accompagner dans leur réalisation. A noter que les projets portés par les OSC s'inscrivent dans les enjeux formulés pour les territoires dans les plans de développement respectifs (du district pour le Congo et de la commune pour Haïti). Toutefois, si les deux pays ont en commun cette approche du DL ciblée sur la société civile, des distinctions doivent être observées.

L'émergence et le renforcement des OSC comme objectif initial des programmes DL : le cas du Congo

Au Congo, les programmes DL ont été conçus jusqu'en 2015 autour de 2 objectifs : promotion du développement local par la création de CDL et développement économique (formation des groupements d'intérêts économiques communs (GIEC) et les Unions locales (UL), appui à la production agricole, mise en œuvre de projets économiques, structuration et de renforcement de filières. Or si les programmes recouvrent d'emblée ce double volet « développement local » et « développement agricole », c'est essentiellement car les départements concernés sont majoritairement ruraux, et qu'une priorité a été donnée, y compris dans la constitution des CDL, aux groupements paysans. Historiquement, certaines organisations internationales étaient intervenues dans ces territoires pour y appuyer l'émergence et la structuration de ces groupements. Aujourd'hui, ce sont les acteurs les plus structurés dans les districts d'intervention d'ID et incontournables lorsqu'il s'agit de répondre à des enjeux de développement économique. Les caractéristiques territoriales et la nature du programme contribuent donc largement à orienter les interventions vers la frange paysanne de la société civile. Mais cette vision a montré ses limites et a été remise en cause depuis 2016. L'objectif aujourd'hui est de remettre les CDL au cœur du développement local, eux-mêmes étant appelés à renforcer les organisations de la société civile et les organisations paysannes.

Se tourner vers les OSC, une adaptation à un contexte politique local instable : le cas d'Haïti

En Haïti, les objectifs initialement formulés dans les programmes DL ne ciblent pas directement la société civile. En effet, les interventions d'ID et d'ADEMA dans le département du Nord-Ouest s'inscrivent dans une logique plus nette d'appui à la décentralisation, induisant logiquement un positionnement plus étroit avec les collectivités territoriales. La société civile est en premier lieu impliquée en tant que partie prenante des dynamiques de concertation. Ce sont des perturbations dans le contexte politique qui sont principalement à l'origine du changement de cap opéré dans les programmes. Le remplacement des élus communaux par des agents exécutifs intérimaires nommés par l'État central a porté un coup d'arrêt aux activités de renforcement des collectivités et même d'appui aux dispositifs de concertation (dont le maire est le président). Ces changements dans le paysage politique de la commune sont survenus au moment même d'entrer dans la phase de mise en œuvre des projets issus des plans communaux de développement (PCD). Afin de veiller à la bonne réalisation de ces projets, il a été décidé de se tourner vers les OSC plus stables et garantissant une plus grande continuité dans le portage des dynamiques de développement. D'autant plus que le cadre légal en vigueur en Haïti permet à la société civile de contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques. Cela dit, le fait de réorienter les interventions vers la société civile n'a pas conduit à se déconnecter des pouvoirs publics. La logique d'appui à la décentralisation et de renforcement d'un dialogue entre autorités locales et société civile s'est formalisée différemment, par la mise en place d'un comité de sélection des OSC. Pour combler le déficit de légitimité des agents intérimaires, il a été fait appel aux autorités départementales pour siéger dans ce comité et garantir ainsi la bonne cohérence des projets proposés par les OSC avec les orientations politiques en vigueur.

Des orientations stratégiques issues d'arbitrages réalisés par les équipes des programmes

Dans les autres pays, la question d'intervenir plus directement auprès des OSC s'est parfois posée, mais les arbitrages effectués n'ont pas conduit vers ce type d'approche. Au Tchad par exemple, des tentatives d'appui aux OSC ont été initiées au lancement du premier programme, via des transferts de dotations financières et en matériel à certaines associations (pour des achats et des formations en élevage de petits ruminants, des dotations en matériels pour des actions d'assainissement ou en transformation de produits locaux par exemple). Mais les résultats obtenus n'étant pas à la hauteur des attentes, en termes de renforcement de ces associations et d'amélioration dans leurs activités, il a été décidé par la suite de ne pas poursuivre ces initiatives. Il a été évalué par le programme que ces actions avaient manqué de cohérence avec la démarche de concertation et qu'une stratégie spécifique d'accompagnement aurait du être élaborée.

Aux Comores, au moment d'initier la phase de mise en œuvre des plans de développement communaux (PDC), le choix stratégique a été de centrer les efforts sur la maîtrise d'ouvrage communale afin de renforcer les capacités de la collectivité émergente. Bien que non structurée et souvent opportuniste, la société civile comorienne n'en est pas moins un acteur clé du développement dans les localités. Face à un certain immobilisme de la part de l'État, les communautés ont pris l'habitude de porter elles-mêmes des projets de développement sur leur espace de vie, avec le soutien (souvent financier) d'une diaspora fortement engagée. L'entrée en fonction des élus en 2015 a donc mis l'accent sur un besoin prioritaire de renforcement des communes, d'où le choix stratégique réalisé par MAEECHA de concentrer les moyens et les efforts sur ces acteurs notamment par la création des Comités de développement communaux (CDC). Toutefois, le choix de donner un statut associatif à ces cadres de concertation, comme cela a aussi été le cas au Congo, peut également être compris comme une action directe en direction de la société civile. La constitution de ces cadres en association officialisée par l'adoption du dit statut s'inscrit également dans une dynamique d'appui à la mise en synergie des acteurs par l'émergence d'une société civile.

Structurer les OSC pour mieux les pérenniser : une approche en plein essor chez ID

La manière de concevoir l'accompagnement auprès des structures locales dans les programmes de développement a progressivement évolué au fil des dernières années et continue de se préciser au sein d'ID.

Si le renforcement des capacités des OSC était essentiellement abordé par le prisme de la gestion de projet, la préoccupation croissante sur la pérennisation de ces structures a ouvert de nouvelles portes en termes d'accompagnement.

Un tissu associatif en difficulté faisant face à un contexte adverse

Dans les pays d'intervention d'ID et de ses partenaires, un constat partagé porte sur la faiblesse du tissu associatif et notamment sur son manque d'autonomie. Malgré l'existence d'un cadre légal légiférant le statut des associations et attestant ainsi d'une reconnaissance de cette forme d'organisation, il n'existe, dans les différents pays, que très peu voire pas d'appui au niveau local proposé directement à la société civile dans sa structuration. D'autant plus que les programmes DL sont généralement conduits dans des contextes où les associations s'exposent à une certaine vulnérabilité économique, sociale, politique et parfois même climatique. Par exemple, avec les ravages qu'elles provoquent sur le territoire, les catastrophes climatiques en Haïti affectent particulièrement les associations souvent spécialisées

dans des activités telles que l'agriculture ou l'élevage. Dans d'autres pays comme le Tchad ou le Congo, l'exercice d'un certain contrôle sur les libertés d'association et d'expression bride le développement des OSC, notamment celles qui œuvrent pour la défense des droits humains. Si la réponse souvent apportée à ces vulnérabilités consistait à renforcer les capacités d'action des associations, les programmes DL intègrent de plus en plus une dimension d'appui à la structuration des OSC en interne.

Vers un développement des démarches de renforcement organisation et institutionnel des OSC

En toute logique, l'approche consistant à proposer un accompagnement organisationnel et institutionnel a essentiellement pris corps en Haïti et au Congo, au sein des programmes proposant un accompagnement de proximité à ces organisations porteuses de projet. Des formations s'animent ainsi autour de questions telles que la vie associative, l'intégration du genre dans l'organisation, ou encore la mobilisation et la gestion des fonds dans la structure. Au Congo, les plans d'accompagnement proposés aux OSC font suite à des séances d'auto-diagnostic organisationnel. Cependant la connaissance que l'on a des acteurs, et plus particulièrement du monde associatif dans les pays d'intervention, n'est que partielle. En effet, les études de faisabilité réalisées au moment de concevoir les programmes DL et les démarches de diagnostic territorial précédant l'élaboration des plans de développement permettent d'affiner la connaissance que l'équipe-programme et le public cible ont de leur territoire. Pour autant ces études ne ciblent que rarement les acteurs associatifs ou plus largement la culture de l'association dans les pays d'intervention. Un certain manque de connaissances plus fines de ces dimensions est susceptible de rendre plus complexe le développement d'une stratégie adaptée de structuration des associations.



II. Dialoguer, interpeller, jouer un rôle d'interface vis-à-vis des autorités locales

Dans certains cas, les programmes DL ont fait le choix d'accompagner la société civile seulement dans son rôle de contributeur ou d'acteur du développement mais aussi dans celui d'interface vis-à-vis des autorités locales.

Dialoguer, porter un message, voire même faire du plaidoyer : l'objectif est de permettre aux OSC d'alimenter ou d'influencer les politiques publiques. Ce champ d'intervention a plus spécifiquement été investi en Haïti, au Tchad et dans une certaine mesure au Bénin. Les expériences de ces trois pays mettent en lumière trois niveaux d'intervention différents.

Plaidoyer et militantisme des OSC

En Haïti, ID et ADEMA ont appuyé l'émergence de noyaux de plaidoyer dans le département du Nord-Ouest autour de deux difficultés majeures qui entravent le développement de cette partie de l'île : l'enclavement du territoire et l'insécurité alimentaire. Ces problématiques ont spécifiquement été choisies par les OSC pour mener leur campagne de plaidoyer tout d'abord au niveau des communes d'intervention du programme DL puis au niveau départemental et, dans une certaine mesure, national. En ce sens, ID et ADEMA ont non seulement formé les OSC sur les techniques de plaidoyer mais elles ont également mobilisé des experts des problématiques concernées pour que les OSC puissent mieux s'en approprier les tenants et aboutissants.

Des OSC en dialogue avec le politique

Au Tchad, l'objectif n'est pas tant dans l'interpellation mais davantage dans la mise en relation des OSC avec les élus communaux comme cela a été précisé dans la partie de cette étude portant sur les collectivités territoriales décentralisées. ID appuie l'organisation de débats thématiques autour de questions d'intérêt public telles que l'hygiène et l'assainissement ou le foncier. Au travers de ces activités, l'enjeu est de générer un dialogue entre OSC et élus par lequel chaque partie puisse faire l'apprentissage et l'expérimentation de leurs rôles respectifs. Ici, les OSC ne se positionnent pas comme des instances de contre-pouvoir ou de plaidoyer, dans le sens où leurs interventions ne prennent pas la forme de revendication. Elles prennent part au dialogue public et se positionnent en interlocuteurs face aux élus communaux pour contribuer aux réflexions sur des sujets divers et pousser les élus dans leurs propres réflexions.

La SC et le contrôle citoyen de l'action publique

Au Bénin, ce sont les prémices de ce dialogue qui sont engagés par GRAIND en passant notamment par le biais des cadres de concertation existants. Ainsi, des formations s'animent à l'égard des représentants des OSC membres de ces cadres pour mieux comprendre la commune, la gestion du budget, mais aussi la manière d'interpeller les autorités locales. Dans cette phase initiale, GRAIND apporte les connaissances nécessaires pour que les OSC, via les cadres de concertation, se mettent en capacité d'assurer une certaine veille concernant la gestion communale des affaires publiques. C'est donc moins concernant des problématiques spécifiques de développement et plus sur la manière d'administrer l'instance communale que la société civile est mobilisée.

Des formes de contre-pouvoir adaptées au climat politique général

Communément à l'ensemble de ces trois programmes, on observe qu'ID et ses partenaires opèrent non pas de manière individualisée mais auprès d'une société civile regroupée : par la structuration d'un noyau de plaidoyer, via un regroupement d'OSC dans un même espace public de dialogue, ou par les cadres de concertation. Il s'agit bien à chaque fois de former un collectif d'associations bénéficiant d'un poids plus important dans le dialogue public. En ce sens, on note également l'importance du travail de préparation des OSC en amont du dialogue, que ce soit par des formations portant sur les thématiques concernées ou sur les procédés d'interpellation.

On remarque toutefois entre ces trois pays une certaine différence dans le positionnement de la société civile vis-à-vis des autorités locales et vis-à-vis du message qu'elle porte. En Haïti et au Bénin, les OSC adoptent plus aisément une posture de contre-pouvoir, que ce soit respectivement par le plaidoyer ou par la veille citoyenne concernant les politiques publiques. Relativement au Tchad, ces deux pays s'inscrivent dans un contexte plus favorable à l'expression des populations et à l'interpellation des autorités : en Haïti du fait d'une histoire forgée à partir de nombreuses luttes portées par les populations ; et au Bénin par l'acquisition progressive d'un socle démocratique solide basé sur l'alternance et le débat politique. Dans ce dernier, c'est justement le constat d'un certain déséquilibre entre des communes fortes et une SC plus effacée qui a poussé les organisations de la solidarité internationale à réajuster leurs interventions. Ceci étant dit, expression des populations et interpellation ne signifient pas nécessairement écoute de la part des classes dirigeantes à tous les niveaux (du local au national). L'histoire récente du Tchad est davantage marquée par des guerres civiles et de fortes répressions portées par l'État central, et ce même après la chute de la dictature dans les années 1990. Les populations sont peu incitées à s'exprimer ouvertement et moins encore à porter des revendications. C'est pourquoi le programme DL conduit à Moundou s'inscrit dans une volonté de changement en favorisant le dialogue entre élus et OSC mais en se dissociant d'une forme d'engagement politique plus exposée.

5 Vers la mobilisation des populations dans les approches de développement local ?

Bien que la finalité des programmes de développement local soit de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations, les stratégies d'intervention directement dirigées à leur égard sont rares. Comme pour les collectivités (partie 3) et la société civile (partie 4), c'est bien souvent lors du processus d'élaboration des plans de développement que les populations sont sollicitées, au travers des démarches de concertation. Passées les phases de diagnostic territorial, de planification ou de choix des projets à conduire, les interventions auprès des populations sont souvent moins centrales et plus occasionnelles.

Certains programmes (comme au Tchad et au Bénin) ont néanmoins fait le choix d'intégrer plus pleinement cette dimension de participation citoyenne dans leurs activités de développement local. Comme détaillé dans cette partie, les interventions peuvent prendre la forme de campagnes de sensibilisation à la citoyenneté ou promouvoir plus activement la participation des communautés dans les projets de développement ou dans le dialogue avec les autorités locales.

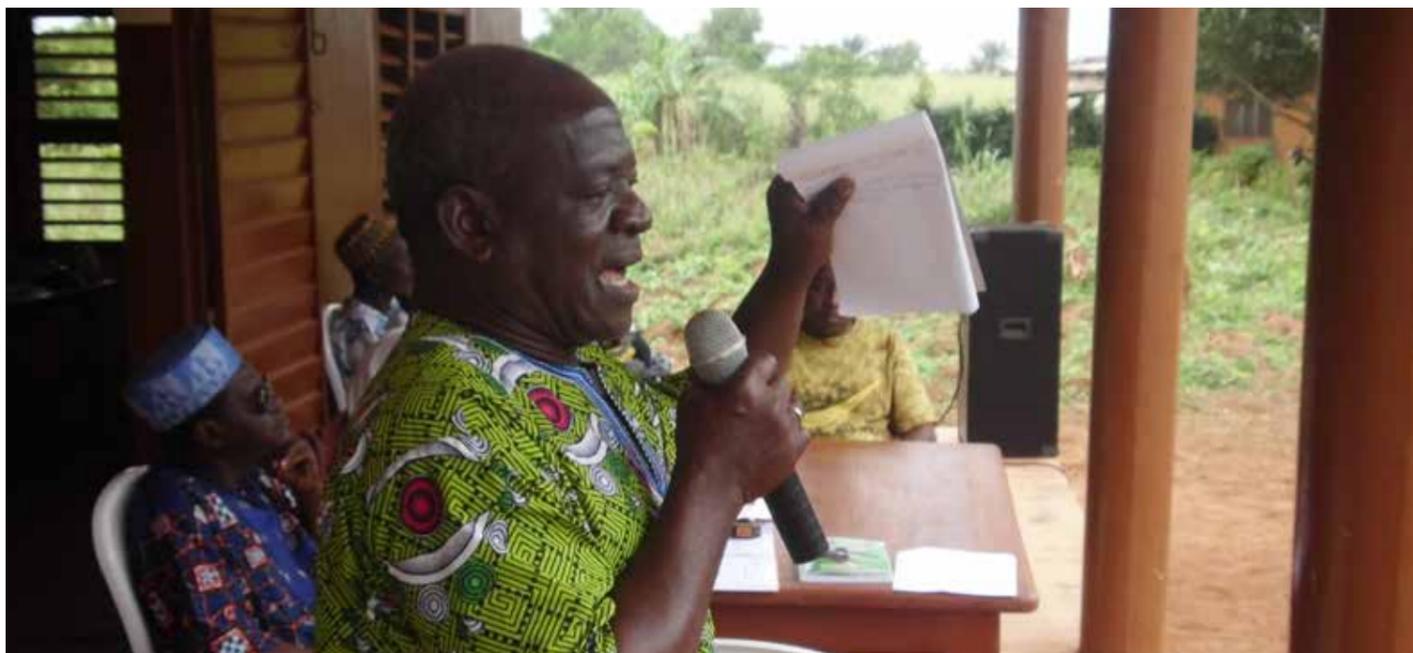
I. Sensibiliser la population à la décentralisation et à la citoyenneté

Dans des contextes de décentralisation récente, si les collectivités ne reçoivent que rarement un accompagnement, les populations sont plus éloignées encore de ces réformes territoriales.

Un manque réel d'information est la plupart du temps constaté, c'est pourquoi dans leurs programmes, ID et ses partenaires consacrent une part de leur intervention à l'information et à la sensibilisation des populations afin de leur offrir une meilleure compréhension des enjeux qui animent le territoire et de leur donner les moyens d'en devenir acteurs.

Ces interventions peuvent prendre la forme de campagnes d'information, comme celle menée aux Comores ou en Haïti en amont des élections communales, ou plus couramment d'émissions de radio. Mais c'est généralement dans les phases de lancement des démarches de concertation que se concentrent les efforts de sensibilisation des populations, en vue d'introduire la mise en place des cadres de concertation et les diverses activités d'élaboration des plans de développement. L'objectif est d'apporter aux populations une compréhension générale de la manière dont le territoire s'organise administrativement, de leur présenter le rôle des collectivités et inversement le rôle qu'elles peuvent jouer en tant que citoyen, et qu'elles seront notamment amenées à remplir dans le cadre des programmes DL. Ainsi, bien souvent liées aux activités des programmes et notamment à l'exercice de planification, les démarches de sensibilisation des populations à la décentralisation et à la citoyenneté tendent à se concentrer au début de la démarche.

Au Bénin, initialement orientée vers le renforcement des collectivités sur la compétence «eau», GRAIND s'est saisi de la convention-programme pour diversifier ses activités en se tournant davantage vers les populations. Sur la base d'un diagnostic réalisé auprès des populations mais aussi des autorités locales (dans les communes, arrondissements et villages), GRAIND a élaboré un plan de sensibilisation dissocié des exercices de concertation et de planification. Ainsi, des tournées sont réalisées dans les villages afin d'y animer des projections de films réalisés par GRAIND présentant les rôles de la commune et du citoyen ; des panneaux d'affichage ont été conçus et installés pour sensibiliser les populations sur la décentralisation ; et des émissions de radio interactives sont régulièrement animées. C'est la conjonction de deux facteurs qui a finalement poussé l'ONG dans cette direction de l'éducation à la citoyenneté : l'adoption de la convention-programme qui a poussé GRAIND à réintroduire une dimension DL dans ses activités traditionnellement tournées vers l'eau et l'assainissement ; et une réorientation généralisée de l'aide au développement au Bénin vers les OSC. En effet jusque là, la mouvance générale portée par l'État central et les organisations internationales consistait à centrer les interventions sur le renforcement des collectivités. Aujourd'hui, près de 15 ans après la mise en vigueur de la décentralisation, un déséquilibre s'est créé entre des élus qui se positionnent en véritables leaders des politiques publiques locales et les populations (et la société civile) qui peinent à s'organiser en véritables contre-pouvoirs des autorités locales notamment par le contrôle de l'action publique. C'est sur la base de ce constat que des réorientations s'opèrent désormais en faveur des OSC, et c'est dans cette tendance générale que les actions de GRAIND se sont plus récemment inscrites.



II. Promouvoir une participation citoyenne active dans les projets de développement local

Comme précisé dans les parties précédentes de cette étude, c'est presque systématiquement au travers des processus de concertation qu'ID et ses partenaires travaillent avec la population. Celle-ci est souvent membre des cadres de concertation en représentation de certains groupes sociaux que ce soit en lien avec leur profil (hommes, femmes, jeunes, ...), leur place dans la société (notable, sage, ...) ou leurs catégories socioprofessionnelles (enseignants, artistes, artisans, ...). Cela permet de donner un meilleur ancrage territorial à la concertation en octroyant un poids plus important aux habitants dans le processus décisionnel. Au Congo, par exemple, deux représentants des populations (un homme et une femme) sont choisis dans chaque zone afin de représenter leurs pairs au sein du Comité de développement local (CDL).

Il convient également de rappeler ici que, outre l'intérêt que représente en soi le renforcement d'une gouvernance participative, le fait de réunir une partie de la population au sein d'un même espace de dialogue recouvre aussi d'autres enjeux plus spécifiques aux territoires d'intervention : la contribution au changement, au décloisonnement des groupes sociaux, à la pacification des relations entre les communautés ou à la mise en mouvement des habitants autour de projets concrets.

Dans des collectivités aux capacités d'action réduites, solliciter la participation des populations pour permettre la réalisation des projets de développement

Passée la phase de concertation appuyée par les programmes DL généralement autour de l'élaboration ou de la déclinaison des plans de développement, les populations peuvent également être mobilisées pour faciliter la bonne réalisation des projets de développement issus de ces plans. S'il est vrai que cette participation permet de favoriser l'appropriation in fine des ouvrages et/ou services par leurs usagers, on ne peut écarter le fait qu'elle vient amplement combler certains vides laissés par les collectivités. Par manque de moyens humains ou financiers, ces dernières sont généralement limitées dans leurs capacités d'action. Dans les pays d'intervention d'ID et de ses partenaires, les communautés ont bien souvent l'habitude de s'organiser entre elles pour prendre part voire même pour porter certains chantiers. C'est généralement sur des mécanismes déjà existants que les programmes s'appuient pour solliciter les populations.

En Haïti, cette forme d'action collective prend le nom de « combite » et consiste pour la communauté à contribuer gracieusement à la réalisation d'une activité. Ainsi pour la construction d'un bâtiment administratif dans l'une des sections de la commune de Saint-Louis du Nord particulièrement éloignée du bourg central (6h de marche environ), les populations ont été mobilisées pour approvisionner le chantier avec des matériaux (fer, tôle, bois, ...) et de l'eau, et pour faciliter l'hébergement des ouvriers ou prestataires. Aux Comores, c'est essentiellement pour contribuer à financer la construction d'une école primaire dans la commune de Nyumakomo et la réhabilitation de deux sites touristiques dans celle de Mitsamiouli que les populations ont été sollicitées. La collecte a été conduite par les membres du Comité de développement communal (CDC) par l'organisation d'un madjilisse. Il s'agit d'une cérémonie traditionnelle caractéristique du rite du grand mariage (par lequel un homme acquiert le statut de notable) mais également organisée en vue d'inviter les populations d'une localité à contribuer financièrement à certains projets pour la communauté. Au Congo, la pratique largement répandue du cantonnement a été utilisée dans le district de Louinguï afin de mobiliser les populations autour de la réhabilitation de deux pistes rurales.

Les populations comme force privilégiée d'action du territoire : le cas particulier du Tchad

Par son approche du DL centrée sur une démarche de budget participatif, le Tchad est à distinguer des autres programmes concernant ces questions de participation citoyenne. Dans cette approche, la population est effectivement considérée comme une véritable force de proposition et d'action. Sa mobilisation est largement assurée par les comités de développement de l'arrondissement (CDA) dans les différents temps du plan de développement : déclinaison du plan communal en plans d'arrondissement ; montage, réalisation et suivi des projets ; cofinancement des projets à hauteur de 10% de leur montant total ; gestion des ouvrages (les associations de parents d'élèves pour la construction des tables-bancs ; les comités de quartier pour la gestion des pompes à motricité humaine).

Loin d'être occasionnelle, la participation citoyenne constitue un objectif à part entière, donnant lieu à la mise en place de stratégies ciblées et adaptées à chacun des enjeux poursuivis : des réunions de masse pour diffuser largement des informations et préparer les populations à une éventuelle action ; des « focus group » pour répondre à des questions précises et inviter les participants à s'investir plus personnellement dans les projets ; des interventions dans les églises

pour solliciter des participations financières ; du porte à porte pour maintenir vives les implications individuelles dans les projets de développement.

Développer une approche de budget participatif fortement ancrée sur la participation citoyenne vient à la fois répondre à un contexte politique bloquant pour un programme DL (intervention dans une mairie d'opposition en conséquence paralysée dans son fonctionnement) mais aussi s'inscrire dans un choix stratégique : faire se mobiliser les habitants dans une commune urbaine où les attitudes sont plutôt attentistes, et donc introduire des changements dans les modes de vie des populations. La configuration territoriale de cette commune urbaine facilite grandement le déploiement et l'accompagnement d'une telle démarche. De par la proximité géographique, les interventions des CDA et de l'équipe programme se font aisément quartier par quartier. D'autant plus que le programme s'appuie sur des personnes ressources fortement investies sur le territoire et reconnues justement pour leur capacité de mobilisation des populations : les délégués d'arrondissement et les chefs de quartier, membres des cadres de concertation.



III. Rapprocher les populations des autorités locales et de leurs politiques.

Dans l'exercice de sa citoyenneté, la population peut être amenée à réaliser un certain contrôle de l'action publique portée par des élus qu'elle a choisis pour la représenter. Toutefois, ce volet n'est jusqu'à maintenant que très peu abordé dans les programmes DL. En effet, rares sont ceux où les populations sont préparées à veiller aux politiques publiques et à interpellier leurs représentants sur les décisions qu'ils prennent et sur leur manière d'administrer le territoire et les ressources publiques. Ces interventions ciblent en premier lieu la société civile et peu la population dans son ensemble.

Au Bénin, ce n'est pas tant la population qui est formée sur le contrôle citoyen, mais davantage les élus qui sont accompagnés dans un exercice de reddition des comptes en audience publique au niveau des arrondissements. Le programme facilite ainsi l'animation d'un espace de dialogue permettant la rencontre directe entre élus et population, offrant à cette dernière l'opportunité d'être informée sur la gestion des affaires publiques et d'interpeller ses représentants. En Haïti comme au Tchad, les conférences-débats bien qu'essentiellement portées par la société civile et les élus, sont ouvertes au grand public dans une perspective d'éveil de la conscience citoyenne. Et aux Comores, les assemblées générales des cadres de concertation favorisent par essence la rencontre entre l'ensemble de leurs membres dont la totalité des élus communaux et les représentants des populations. Bien que ces temps soient supposés s'animer autour des activités et du fonctionnement du cadre de concertation, l'occasion est souvent saisie par la population pour interpellier les élus sur leur politique. Cela dénote bien d'un certain besoin ressenti par la population d'accéder à ces espaces

Si intervenir auprès des populations semble aussi complexe et peu abordé dans les programmes DL, c'est aussi lié à la difficulté de définir ce que recouvre la notion de « citoyenneté » si souvent mise en avant par les ONG, par l'État, les collectivités ou les communautés elles-mêmes.

de rencontre, trop rares en temps normal.

La réalité que recouvre la notion de « citoyenneté » dans la vie courante des populations dans les pays concernés reste massivement floue. En ce sens, elle est généralement réduite aux droits et devoirs du citoyen, et notamment celui de s'acquitter de ses impôts.

Aux Comores par exemple, la citoyenneté telle qu'on l'entend au sens politique du terme, n'est pas celle qui se vit au quotidien dans les communautés. Dans un pays où l'État n'est que peu visible aux yeux des populations, le rapport à la chose publique est mince. Les gens se sentent davantage responsable de leur famille, de leur communauté voire de leur quartier. Au sens politique du terme, la citoyenneté ne s'exprime concrètement que tous les 5 ans lors des élections présidentielles et maintenant lors des élections locales. En dehors de cela, sa forme est différente puisqu'elle s'ancre dans des valeurs, des principes, dans une organisation de la société pas tout à fait empreinte de ces nouvelles réformes politiques et territoriales.

Ainsi bien souvent, la « citoyenneté » introduite récemment par l'adoption de nouveaux régimes politiques est différente de celle qui s'anime traditionnellement et s'inscrit dans une historicité plus longue des pays concernés. C'est certainement ce décalage entre les deux et la difficulté à déchiffrer la seconde pour mieux penser la première qui freine les interventions auprès des populations.



5 Les projets de développement et les configurations de leur mise en œuvre

Entre la construction de table-banc, de pompes à motricité humaine, de bâtiments scolaires ou administratifs, tous ces projets ont en commun de relever d'une notion d'intérêt général. Ils consistent généralement en de la construction, réhabilitation et/ou gestion d'infrastructures ou de sites publics et leur usage est destiné à l'ensemble des populations sans distinction. Conformément à la législation en vigueur, et notamment dans le cadre de la décentralisation, le caractère public de ces projets implique que leur réalisation s'inscrive directement dans les compétences attribuées aux collectivités. Or justement dans une logique d'appui à la décentralisation mise en avant dans la grande majorité des programmes DL, l'objectif derrière la réalisation de ces projets est de renforcer les collectivités dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

La logique d'intervention d'ID et de ses partenaires consiste à s'intégrer dans un cadre légal existant et à se saisir des projets pour accompagner le renforcement des collectivités dans leur rôle de pilote du développement ou dit autrement, de maître d'ouvrage sur leur territoire, l'objectif étant que celles-ci l'expérimentent et se l'approprient progressivement.

La maîtrise d'ouvrage des projets de développement : une compétence communale ?

Mais bien souvent, le contexte politique et notamment l'état d'avancement dans le processus de décentralisation fait que l'on se retrouve face à des communes qui ne sont pas nécessairement en mesure d'exercer pleinement leurs compétences, et ce pour des raisons diverses :

- une décentralisation récente avec des élus qui ne maîtrisent pas encore leurs rôles et des tensions au sein du conseil communal (Comores) ;
- un manque de légitimité et d'engagement des représentants locaux lié à une instabilité politique (Haïti) ;
- des tensions salariales et un contrôle important de la part de l'État central vis-à-vis des collectivités (Tchad) ;
- ou encore un manque de ressources humaines et de compétences au sein même des administrations communales, notamment visible par l'absence de services techniques (Comores et Haïti).

Dans ces situations, des alternatives sont souvent mises en place pour pallier ces difficultés tout en facilitant la réalisation des projets s'inscrivant dans l'esprit des planifications réalisées au niveau local (via les PDC, PDL, PCD selon le pays). Ces alternatives sont plus ou moins « conciliantes » dans le sens où elles peuvent parfois se maintenir dans une logique de renforcement des communes dans la maîtrise d'ouvrage communale, ou s'en affranchir ponctuellement pour contourner une situation trop bloquante.

Aux Comores par exemple, les tensions que les conseils communaux rencontrent en interne ont tellement entravé leur bon fonctionnement que le choix a été fait de partager la maîtrise d'ouvrage entre les élus et le cadre de concertation initialement responsabilisé dans le suivi des travaux. Si les deux communes sont restées maîtres d'ouvrage, les CDC ont finalement acquis un poids plus important dans la prise de décision relative à la réalisation des projets. Cela a été rendu possible du fait d'un grand investissement des membres de ces cadres, mais également par leur reconnaissance par les autorités locales probablement étroitement liée au poids financier de ces structures. Elles disposent en effet d'une certaine capacité de mobilisation des fonds auprès des communautés et bénéficient des fonds attribués par le programme. Les maires ont aussi compris l'intérêt politique que revêt le choix de montrer aux populations leur adhésion au processus de concertation. Stratégiquement, aujourd'hui, il est important pour eux de montrer un tel positionnement à des fins politiques.

Dans d'autres cas, la maîtrise d'ouvrage n'a pas pu être déléguée aux cadres de concertation, et s'est finalement retrouvée entre les mains de l'ONG accompagnante, comme en Haïti. La nomination par l'État central d'agents exécutifs intérimaires au niveau des communes a été un facteur particulièrement bloquant dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage, d'autant plus que le maire est également président du cadre de concertation. Le manque de légitimité de ces agents, d'engagement dans leur commune, et leur instabilité ont entravé la mise en œuvre des projets du PDC en lien avec les compétences communales. En ce sens, cela a probablement joué sur le positionnement adopté par les ONG accompagnantes, un peu plus proactives comme pour la construction d'un bâtiment administratif. Afin d'inscrire ses interventions dans une certaine durabilité, le programme a préféré se réorienter vers les OSC et l'accompagnement d'initiatives socio-économiques plutôt que la réalisation de projet d'infrastructures ou relatifs aux services essentiels de base.

Au Bénin, la situation se distingue justement du fait que les communes y assument pleinement la maîtrise d'ouvrage des projets issus de leurs plans de développement. La nature des programmes (EHA) induisait d'emblée un positionnement étroit auprès de la collectivité et un portage par les élus de projets relevant directement des compétences attribuées. Comme défini dans les textes de lois, ce sont en effet ces collectivités qui orchestrent l'ensemble des chantiers d'extension des réseaux d'adduction d'eau avec, aujourd'hui, un appui plus ciblé et ponctuel de la part de l'ONG GRAIND. Hormis ce cadre légal, la prise en main par les communes de ces projets s'explique également par le fait qu'elles sont pleinement en capacité d'assumer leurs fonctions. Les communes béninoises (à l'image de l'État) sont relativement stables depuis leur mise en place. Ces dernières disposent généralement de services techniques communaux compétents. En ce sens, GRAIND avait déjà appuyé la mise en place de services techniques spécifiques à l'eau et assainissement dans les communes d'intervention. Aujourd'hui ces services disposent de ressources humaines formées et qualifiées. Ils sont compétents et opérants ce qui fait qu'ils ont un rôle actif et moteur dans la maîtrise d'ouvrage.

La maîtrise d'œuvre des projets

Quelle que soit la configuration, la maîtrise d'œuvre est bien attribuée à une autre structure. Dans la majeure partie des cas, les maîtres d'œuvre sont des structures ad hoc, dont l'existence dépend étroitement des moyens apportés par les programmes DL.

Aux Comores, un comité de gestion paritaire composé d'élus communaux et de membres des CDC assure la maîtrise d'œuvre du projet de construction d'une école primaire, et permet ainsi de se maintenir dans un objectif de renforcement des communes. Au Tchad, c'est directement le Comité de développement de l'arrondissement qui coordonne l'ensemble des chantiers relatifs à la construction des tables-bancs pour les écoles et de pompes à motricité humaine dans les quartiers. Dans les deux cas, le choix est de s'appuyer sur une forte mobilisation des communautés (déjà présente aux Comores et ciblée au travers des programmes au Tchad).

Au Bénin, la mairie a fait appel à des bureaux d'études pour assumer la maîtrise d'œuvre des projets d'extension des réseaux d'eau. La complexité des travaux envisagés nécessitait de mobiliser des compétences pointues et qui de surcroît existent sur le territoire béninois. De manière générale, l'État semble s'être engagé en faveur de l'enseignement et de la formation professionnelle. On trouve en effet des universités et centre de formation permettant de disposer en interne de ressources humaines qualifiées.

La réalisation des projets

ID et ses partenaires s'appuient toujours sur les forces existantes sur le territoire en fonction du projet dont il est question. On remarque toutefois que la réalisation est souvent communautaire, c'est-à-dire portée par les populations ou par des artisans locaux, comme au Tchad, aux Comores ou en Haïti. Parfois, des entreprises plus qualifiées sont mobilisées comme au Bénin.

Quoi qu'il en soit, plusieurs facteurs décisifs entrent en jeu. Tout d'abord la nature même du projet est un critère décisif puisque la complexité de certains travaux implique parfois de mobiliser des compétences très spécifiques, comme la construction d'un réseau d'adduction d'eau relativement à la construction d'une table-banc. Par ailleurs, cela dépend aussi étroitement de la capacité de la collectivité à gérer les procédures de passation des marchés. C'est ce qui a influencé, aux Comores, le choix de passer par une large mobilisation communautaire, cette pratique étant largement répandue dans les habitudes. Cela permettait ainsi pour le programme de procéder pas-à-pas avec les élus, dans un contexte très récent de décentralisation.



Les facteurs déterminants du développement local : décentralisation, jeux d'acteurs et dynamiques territoriales
Initiative Développement (Février 2018)

II. Les projets économiques et l'appui aux initiatives de développement

Si une partie des projets dont la réalisation est accompagnée par ID et ses partenaires relève de la construction d'infrastructures, d'autres portent toutefois sur un tout autre objectif : l'appui aux dynamiques économiques. C'est plus précisément au Congo et en Haïti que ces projets d'ordre économique sont accompagnés dans le cadre des programmes DL : arboriculture, élevage (porcin, caprin, bovin, cunicole), agroalimentaire...

Dans les deux cas, les projets mis en œuvre s'inscrivent dans les plans de développement élaborés de manière inclusive. Cependant, si les collectivités ont contribué à l'élaboration de ces plans, elles ne portent in fine pas la réalisation de l'ensemble des projets qui s'y trouvent. La particularité des projets économiques est que leur réalisation, dans le cadre des programmes portés par ID et ses partenaires, mobilise d'autres franges d'acteurs, en l'occurrence la société civile : au Congo il s'agit des groupements paysans organisés en groupements d'intérêt économique commun (GIEC) et en unions locales (UL) ; en Haïti, ce sont des associations, communément appelées Organisation (Communautaire) de Base. Au Congo, un autre acteur des projets économiques a également émergé à partir des programmes DL. Il s'agit des Comités de développement locaux (CDL). Si initialement, ces comités assuraient la maîtrise d'ouvrage de projets notamment arboricoles et fruticols, ils en ont par la suite pris les rênes de la réalisation, donnant naissance à certaines confusions dans leur rôle.



Dans ces deux pays, les caractéristiques territoriales ont largement poussé à favoriser ce type de projet. En effet, dans les territoires concernés, on observe aisément la prédominance du secteur agricole dans les activités des populations. Ainsi un vivier d'organisations structurées autour de ces activités préexistait déjà par rapport aux programmes DL. Leur émergence est parfois en lien avec les actions engagées par le passé par d'autres organisations internationales, comme au Congo.

D'autre part, ces pays ont en commun le fait que les programmes rencontrent certaines difficultés à travailler avec les collectivités décentralisées. Au Congo, c'est ce qui a conduit au lancement même des programmes DL à concentrer les interventions vers d'autres acteurs du développement, à savoir les groupements paysans. En Haïti, il s'agit d'une réorientation faite ex-post, alors que l'État venait de destituer les élus et de les remplacer par des agents nommés par ses soins. Cela a constitué un facteur bloquant dans les actions de renforcement de la collectivité engagées par ID et ADEMA qui ont préféré se tourner vers les OSC. Pour éviter tout risque d'opportunisme et pour une meilleure attribution des moyens, une procédure d'appel à manifestation d'intérêt a permis de sélectionner un certain nombre d'OSC bénéficiaires. Par ce mécanisme (et notamment par la composition du comité de sélection), l'enjeu était également de maintenir un lien entre les autorités locales au niveau de la commune et du département et les OSC, malgré le contexte d'instabilité politique. Il s'agissait enfin de s'assurer que chaque projet bien qu'issu des PCD, respecte les grandes orientations de l'État dans le secteur concerné.

Les facteurs déterminants du développement local : décentralisation, jeux d'acteurs et dynamiques territoriales
Initiative Développement (Février 2018)

CONCLUSION

La présente étude a permis de mieux mettre en évidence l'articulation entre les programmes DL et les contextes d'intervention d'ID et de ses partenaires. En s'inscrivant désormais dans une dimension prospective, le tableau ci-dessous propose une grille de lecture des orientations que l'on peut donner aux interventions en matière de DL au regard de certaines dimensions contextuelles. Cette grille ne s'inscrit pas dans une lecture déterministe du lien établi entre un contexte et une action à mettre en place. Il s'agit au contraire d'un outil de réflexion que l'on pourra mobiliser dans les phases d'écriture de programme, lors d'études de faisabilité ou encore au moment d'évaluer les interventions. Au-delà de cet outil, il reste donc nécessaire d'observer chacun des contextes dans la complexité qui les caractérise au moment de décider des orientations à donner à nos interventions. Il est également nécessaire de rappeler ici que ces orientations sont aussi le fruit de facteurs n'appartenant pas au contexte, mais des arbitrages que chaque équipe de mise en œuvre est amenée à réaliser au quotidien.



Climat politique et engagement de l'État dans la décentralisation

Etats ouverts / « engagés »

L'État est moteur dans la décentralisation. Il accompagne sa mise en vigueur par différents leviers : cadre juridique, instances de formations des élus et de la fonction publique,...

Les grands principes empreints de la démocratie sont appliqués dans les instances politiques et plus largement dans la vie publique.

Etats en situation de vulnérabilité

Ces Etats n'affichent pas particulièrement de réticence quant à la décentralisation, toutefois ils ne s'engagent pas nettement dans le processus ou n'en ont pas les moyens.

Il s'agit d'Etats en situation de vulnérabilité en lien avec des raisons climatiques, politiques ou autres. Le climat de la politique nationale y est relativement instable et impacte directement sur un niveau local.

Etats « rigides » / de contrôle

Ces Etats ont plutôt tendance à maintenir un fort pouvoir central en bloquant certains mécanismes de transfert de leurs compétences et des ressources associées vers les collectivités.

De manière générale, ils exercent un certain contrôle sur les différentes instances de la vie politique. Le climat national n'est pas propice à l'exercice des principes démocratiques.

Les possibles répercussions dans les interventions en matière de DL

Ce contexte est propice à une approche centrée sur l'appui à la décentralisation. Un positionnement de proximité est envisageable avec une collectivité qui évolue dans un climat politique stabilisant. L'ONG peut instaurer une relation étroite et durable avec la collectivité en vue de son renforcement. Celui-ci peut dès lors porter sur la dimension institutionnelle de la collectivité.

Un climat de démocratisation de l'espace public permet également d'explorer le champ de la citoyenneté et d'un dialogue politique équilibré. D'une part, via l'émergence de structures de contre-pouvoir (appuyer les OSC dans le plaidoyer, le contrôle de l'action publique). Et d'autre part, via l'accompagnement des collectivités dans l'exercice de leur redevabilité, vers une gouvernance plus transparente.

Dans des Etats en situation de vulnérabilité, une approche franchement centrée sur l'appui à la décentralisation est moins aisée car plus risquée. Sans anticipation possible, l'ONG est susceptible de se heurter à des obstacles survenus en cours de programme et qui nécessiteraient de réorienter ses interventions. La stabilité de ses relations avec la collectivité peut être mise à mal par un contexte politique lui-même instable. Les approches centrées sur le développement local sont davantage privilégiées car elles se dirigent vers d'autres acteurs : cadres de concertation, société civile, populations... Néanmoins un ancrage auprès de la collectivité peut être établi dans les interventions, en travaillant notamment la coordination des actions entre les différents acteurs (dans les exercices de planification, ou de maîtrise d'ouvrage par exemple).

Une approche centrée sur le développement local est nettement préférée à un appui à la décentralisation. Dans ce type de contexte, les collectivités sont souvent bloquées dans leurs libertés d'action ce qui constitue un frein.

Un positionnement au niveau décentralisé et de proximité avec la collectivité est difficile. Les interventions auprès de ces instances y sont plus occasionnelles bien qu'un lien puisse toutefois être alimenté. C'est pourquoi les interventions se dirigent plus aisément vers d'autres acteurs du territoire et dans des logiques différentes : structuration du territoire, mise en synergie des acteurs de la société civile, mobilisation des populations.

Dans des Etats de contrôle, appuyer l'émergence d'un dialogue politique engagé et transparent est plus complexe, notamment concernant l'action des OSC. Celles-ci sont probablement plus abordées sous leur dimension de porteuses de projets que dans leur rôle de contre-pouvoir et donc de porteuses de message voire de contrôle de l'action publique.

Points de vigilance induit par le contexte

Des déséquilibres peuvent s'observer entre les différents groupes d'acteurs sur un territoire. Elles peuvent se traduire par une appropriation à deux vitesses de la décentralisation et des rôles respectifs des différents acteurs (élus, citoyens, société civile, ...) dans l'espace public.

Les fluctuations du climat politique au niveau national et au niveau local sont à observer tout particulièrement car elles peuvent conduire à des réorientations stratégiques dans les interventions.

Collectivité territoriale et capacités d'action dans le DL

Collectivités fortes et actrices dans le développement de leur territoire

Fortes au sens politique, les collectivités bénéficient d'une certaine stabilité qui leur permet de s'approprier la décentralisation et d'avoir un fonctionnement effectif. Au sens technique, ces collectivités sont en mesure de se constituer une équipe de techniciens disposant des compétences nécessaires pour porter toute ou partie des fonctions leur revenant.

Collectivités fragiles et en difficulté dans leur fonctionnement

Souvent en lien avec leur récence ou le manque d'accompagnement, ces collectivités subissent une certaine instabilité de leur organe politique (manque de légitimité, changements fréquents, tensions internes,...) pouvant ralentir considérablement voire bloquer entièrement son fonctionnement. Dans ces collectivités, les techniciens y sont souvent rares voire inexistantes. Ce manque de personnels qualifiés voire de cadre de la fonction territoriale entrave la capacité de la collectivité à porter son fonctionnement interne et à conduire des actions de développement sur son territoire.

Les possibles répercussions dans les interventions en matière de DL

Un positionnement stable et durable auprès de la CTD est envisageable, dans une logique d'appui à la décentralisation. Des interventions peuvent directement cibler le renforcement des collectivités (élus et techniciens) que ce soit dans une approche développementaliste (planification, gouvernance participative, maîtrise d'ouvrage, ...) comme dans une approche institutionnelle (services à la personne, fiscalité, état civil, ...). La stabilité de la collectivité permet d'envisager un large éventail d'activités, fonction directe des besoins de la structure et de la capacité de l'ONG à y répondre.

Par ailleurs, la collectivité constitue un point d'ancrage institutionnel sur lequel appuyer les interventions du programme. Cela permet de travailler davantage sur la coordination des politiques publiques en multi-acteurs, ou sur la pérennisation de certaines démarches (comme la concertation). De la même manière, le dialogue politique entre collectivité et acteurs du territoire (OSC notamment) peut-être travaillé plus en profondeur et dans une perspective d'inscription dans le long terme.

Dans un contexte davantage empreint d'instabilité, il est difficile de se positionner franchement et durablement aux côtés de la collectivité. Les interventions qui sont dirigées auprès de ces dernières sont plus ponctuelles. Concernant le renforcement de la collectivité, l'approche développementaliste est quelque peu privilégiée. Ici, l'accompagnement dans la compréhension et l'appropriation de la décentralisation par les élus (et potentiels techniciens) constitue l'entrée principale. En fonction du niveau de la collectivité et de son degré de fonctionnement, celle-ci pourra également être renforcée pour assurer sa mission de leader dans le développement. Un renforcement de la collectivité dans sa structure est moins aisé car il nécessiterait davantage de stabilité politique voire un appui (ou un aval) des instances nationales œuvrant pour la décentralisation.

Généralement, l'ONG intervient davantage auprès des autres acteurs dans une logique d'appui au développement local : populations dans leur ensemble, SC, cadres de concertation ou autres. La répartition des responsabilités, dans la phase de mise en œuvre des projets DL issus des plans de développement, introduit souvent un nouvel équilibre : une collectivité davantage en suivi (dans la mesure du possible) et des acteurs pilotes dans les projets.

Points de vigilance induit par le contexte

Le fait de pouvoir s'appuyer sur la collectivité ne doit pas évincer la responsabilisation des autres acteurs. Il ne s'agit pas de tout faire porter par la collectivité (qui en a davantage les capacités), mais aussi de penser la place et le rôle des autres, notamment dans les projets de développement. La collectivité peut en effet être renforcée pour mieux écouter et appuyer les initiatives des acteurs sur le territoire, ou encore pour déléguer ses responsabilités en vue de dynamiser le territoire et ses acteurs.

Les risques de substitution de l'ONG à la collectivité pour faire avancer les programmes dans leur opérationnalisation est à prendre en considération. Parfois il peut être plus stratégique de réorienter son approche pour préserver la dimension structurante des projets. Par exemple il peut s'agir de passer d'une logique « appui à la décentralisation » centrée sur la collectivité à une logique « appui au développement local centrée sur les OSC.

Caractéristiques territoriales

Collectivités de vaste superficie

Sans se baser sur des indicateurs quantitatifs précis, on fait référence ici à des collectivités de grande dimension dans lesquelles le pouvoir décentralisé est géographiquement éloigné des subdivisions territoriales qui le composent, et donc des habitants. En général, les subdivisions sont elles-mêmes éloignées les unes des autres, et de réelles difficultés (physiques ou portant sur les infrastructures routières) entravent la fluidité dans les déplacements.

Collectivités à taille « humaine »

Inversement, la superficie de ces collectivités est plus restreinte ce qui permet une plus grande proximité entre les représentants politiques et la population à la base. De la même manière, les subdivisions qui composent la collectivité sont plus accessibles entre elles.

En milieu urbain

Le territoire urbain se caractérise tout d'abord par le nombre de ses habitants, et sa densité (chaque pays dispose de ses critères). Mais il se définit également par la nature de ses activités, davantage tournées vers le commerce, l'entrepreneuriat, la politique ou les métiers dits « intellectuels ». Les zones urbaines se caractérisent aussi souvent par l'hétérogénéité de leur population.

En milieu rural

Inversement, le territoire rural se caractérise par un nombre plus restreint d'habitant (relativement au territoire urbain) et bien souvent par une densité plus faible. Les activités en milieu rural sont davantage tournées vers le domaine de l'agriculture.

Les possibles répercussions dans les interventions en matière de DL

La taille de la collectivité est susceptible d'influer sur le positionnement adopté par le programme. En effet, intervenir au niveau décentralisé peut représenter une difficulté pour le programme surtout lorsqu'il s'inscrit davantage dans une logique de mobilisation des populations à la base que de renforcement ciblé vers la collectivité.

La difficulté à travailler de manière élargie conduit donc plus aisément à cibler certains groupes d'acteurs (comme les OSC, la collectivité, ou autres), ou à cibler certaines zones de la collectivité (intervention sur certaines subdivisions plus que sur la totalité du territoire décentralisé). Par ailleurs, en ne facilitant pas une communication fluide entre les acteurs (notamment sur les différents échelons territoriaux), la distance géographique peut nécessiter de travailler davantage sur la structuration des acteurs en association, en réseau, ou au sein du cadre de concertation ; et sur les liens à tisser et à animer entre eux.

Les collectivités de petite taille sont particulièrement propices aux approches centrées sur une mobilisation massive des populations à la base. Les habitants peuvent davantage être positionnés au cœur des projets et ce dans une logique très participative.

Intervenir en milieu urbain impacte essentiellement le positionnement de l'ONG vis-à-vis de la collectivité. Cette dernière y est souvent plus complexe à la fois dans sa structuration et dans les problématiques de développement qu'elle doit gérer. Se positionner en renforcement de la collectivité implique des capacités et des moyens adaptés. Le programme intervient de préférence (et dans la mesure du possible) auprès de services bien définis (lorsqu'ils existent) ou sur des thématiques précises, plutôt qu'au côté de la collectivité dans sa globalité.

Intervenir auprès d'une collectivité rurale dans une logique de renforcement peut s'avérer plus aisé dans le sens où l'administration est bien souvent moins lourde qu'en milieu urbain (moins de personnels salariés, moins de services techniques et administratifs). Par ailleurs, selon les caractéristiques du territoire, une approche centrée sur le développement économique et local peut être ciblée plus spécifiquement. L'appui se dirige alors vers la société civile, ou plus particulièrement vers des organisations professionnelles en vue de leur renforcement technique, leur structuration ou encore leur mise en synergie.

Points de vigilance induit par le contexte

Ce facteur conduit nécessairement à se questionner sur la compatibilité entre les moyens disponibles dans le programme et la capacité à couvrir l'ensemble du territoire. C'est aussi cet aspect humain et financier qui viendra délimiter le périmètre d'intervention (géographique ou stratégique). Par ailleurs, notamment dans les cadres de concertation ou autres structures de réseau, une attention particulière pourra être portée sur l'exercice de redevabilité. Les liens ont plus de risques de se distendre ce qui peut nécessiter une plus grande veille de la part du programme.

GLOSSAIRE

Décentralisation : La décentralisation est une politique de transfert de compétences de l'État vers des collectivités territoriales disposant d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Les objectifs principaux sont d'une part de rapprocher et mieux impliquer les citoyens dans les décisions les concernant et ainsi favoriser l'émergence d'une démocratie de proximité ; et d'autre part de privilégier une approche locale du développement des territoires afin d'identifier les besoins spécifiques des populations et améliorer leur niveau de vie.

Déconcentration : La déconcentration est un processus d'aménagement de l'État qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État. Ces autorités ont pour vocation de s'assurer de la mise en œuvre au niveau local des politiques publiques nationales.

Collectivités territoriales ou locales : une collectivité territoriale ou locale est une personne morale de droit public qui exerce sur son territoire certaines compétences qui lui ont été dévolues par l'État dans le cadre de lois de décentralisation. Les collectivités territoriales peuvent notamment être des communes, des départements ou des régions. Leur gestion est assurée par des conseils ou assemblées délibérantes élus au suffrage universel direct et par des organes exécutifs qui peuvent ne pas être élus.

Société civile : Dans un pays/contexte, la société civile est l'ensemble des acteurs, des associations; des organisations, des mouvements, des lobbies, des groupes d'intérêts, des think tanks, etc., plus ou moins formels, qui ont un caractère non gouvernemental et non lucratif. Elle constitue une forme d'auto-organisation de la société en initiatives citoyennes en dehors du cadre étatique ou commercial. Ses objectifs sont fondés sur l'intérêt général ou collectif dans des domaines variés : sociopolitique, solidaire, humanitaire, éthique, juridique, environnemental, scientifique, culturel, etc.

Cadre de concertation : Un cadre de concertation est un espace de dialogue réunissant sur un territoire donné des représentants de la population, des forces vives du territoire (OSC, secteurs privés...) et de la collectivité territoriale référente. Son objectif est d'animer un processus participatif d'élaboration d'une vision de développement du territoire qui se traduit généralement par des plans de développement local. Le cadre de concertation a par la suite pour mission de s'assurer de l'animation de sa mise en œuvre.

Gouvernance participative : La gouvernance participative d'un territoire est un modèle d'organisation à l'intérieur duquel des mécanismes et processus opèrent un partage des pouvoirs décisionnels et de responsabilité de gestion entre les différents acteurs du territoire : collectivité territoriale, population, OSC, secteurs privés... « Elle assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement »².

² Définition du PNUD

Adressage : L'adressage est une méthode d'identification, de dénomination et de numérotation des rues, places publiques, bâtiments et équipements publics tendant à faciliter le repérage des constructions grâce à une signalétique (panneaux de rue et numérotage des entrées), une représentation planimétrique et un fichier d'adresses. L'adressage relève de la compétence des mairies.

Reddition de comptes (redevabilité) : La reddition de comptes est l'obligation pour le délégataire d'un pouvoir de rendre compte de ses actions à ceux qui lui ont délégué ce pouvoir et au nom de qui il l'exerce. Les délégants ont ainsi le droit d'exiger des comptes. Il est nécessaire de considérer la reddition des comptes comme un dialogue, par exemple entre élus et population, et non pas comme une information descendante unilatérale. Ces 2 composantes doivent être traitées simultanément pour obtenir des résultats probants.

ACRONYMES

CCC : Cadre de Concertation Communal

CCEHAB : Cellule Communal Eau Hygiène et Assainissement de Base

CDA : Comité de Développement d'Arrondissement

CDC : Comité de Développement Communal

CDSC : Comité de Développement de la Section Communale

CDL : Comité de Développement Local

CTD : Collectivités Territoriales Décentralisées

CT : Citoyenneté et Territoires

DL : Développement Local

EHA : Eau hygiène et assainissement

FADeC : Fonds d'appui au développement communal

ID : Initiative Développement

MOC : Maîtrise d'Ouvrage Communale

ONG : Organisation Non Gouvernementale

PADEL : Programme Agriculture et Développement Local

PC'Eau : Plan Communal Eau

PDC : Plan de Développement Communal

PDL : Plan de Développement Local

PHAC : Plan Hygiène et Assainissement de la Commune

SC : Société Civile

TAA : Tranches Annuelles d'Arrondissement

UL : Union Locale



RETROUVEZ-NOUS SUR
www.id-ong.org



Member du Groupe Initiatives



29 Rue Ladmirault
86000 Poitiers
Tél : + 33 (0)5 49 60 89 66
e-mail : p.lecomte@id-ong.org