

# ID EXPÉRIENCE



## 7 FICHES

# POUR COMPRENDRE LES ENJEUX, LEVIERS ET DIFFICULTÉS DE L'APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

RETOUR SUR L'EXPÉRIENCE DE 7 PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL  
PORTÉS PAR ID ET SES PARTENAIRES



## FICHES DE CAPITALISATION BASÉES SUR L'EXPÉRIENCE DES ACTEURS LOCAUX

### FICHE N° 1

Appuyer la commune de Zè à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un PDC de 3ème génération intégrant les défis liés aux changements climatiques

**Commune de Zè – Bénin**  
**ONG GRAIND**

### FICHE N° 2

La réactualisation du Plan de Développement Départemental du Conseil Départemental du Pool

**Département du Pool**  
**Congo-Brazzaville**  
**Initiative Développement**

### FICHE N° 3

Appui technique et logistique à la mise en oeuvre du programme de modernisation de l'administration communale (PMAC)

**Bas Nord-Ouest – Haïti**  
**ONG ADEMA**

### FICHE N° 4

Appui à l'organisation et au fonctionnement du service de planification dans la commune de Moundou

**Moundou – Tchad**  
**Initiative Développement**

### FICHE N° 5

Renforcer la maîtrise d'ouvrage communale

**Haut Nord-Ouest – Haïti**  
**Initiative Développement**

### FICHE N° 6

Comment appuyer les acteurs locaux à faire perdurer les espaces de concertation ?

**Mitsamiouli, Nyumakomo - Comores**  
**ONG MAEECHA**

### FICHE N° 7

Participation et implication active des autorités locales dans la promotion des droits humains

**Département de la Lékoumou**  
**Congo-Brazzaville**  
**Initiative Développement**

## POUR DES INSTITUTIONS LOCALES PLUS FORTES, QUELQUES ACQUIS CAPITALISÉS !

Appuyer les dynamiques de décentralisation est un enjeu fort des actions de développement local qu'impulsent ID et ses partenaires, ADEMA, GRAIND, MAEECHA et la Fondation NIOSI. Aussi se sont-ils dotés en 2018 d'une stratégie d'appui institutionnel commune qui articule le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des collectivités territoriales, et l'appui à la dynamisation et l'institutionnalisation de la concertation locale. En effet, dans les territoires où ID et ses partenaires agissent, ces institutions sont encore très fragiles faute de moyens humains, techniques et financiers suffisants à l'exercice de leurs fonctions. Cet appui est donc destiné à faciliter la structuration de collectivités territoriales fortes et autonomes, en mesure d'assumer leurs responsabilités, de prendre en main la conduite du développement local (de la concertation à la maîtrise d'ouvrage en passant par la planification).

Alors qu'ID et ses partenaires, clôturent la troisième et dernière phase d'une convention programme sur le développement local (2018 – 2021), les cinq partenaires ont souhaité revenir sur les expériences et pratiques mises en oeuvre. Sous la coordination de la chargée de mission Citoyenneté et Territoires d'ID, chaque programme a conduit un travail de capitalisation sur sa démarche d'appui institutionnel à destination des collectivités territoriales via des ateliers, la participation à une conférence électronique, ainsi que la production d'une fiche de capitalisation tirée d'une expérience spécifique.

Cette capitalisation révèle que les stratégies d'appui institutionnel sont diverses et variées suivant les contextes. Toutefois, elles ont comme point commun une même volonté de départ : l'implication et le renforcement des capacités des collectivités et des autorités locales, cruciales dans la conduite du développement local.

La porte d'entrée privilégiée de l'appui institutionnel aux collectivités s'est structurée autour de la planification territoriale. Cela a été approfondi avec l'intégration des enjeux liés au changement climatique au plan de développement local (Bénin), et avec l'actualisation du seul plan de développement départemental du Congo (Congo-Brazzaville, département du Pool). Planifier le développement est un défi conséquent, car peu de collectivités disposent de services structurés pérennes ; autre défi de l'appui institutionnel. Qu'il s'agisse de l'ensemble des services à moderniser via un vaste programme (Haïti, Bas Nord-Ouest), ou d'un service municipal dédié à la planification et au suivi des plans élaborés à structurer de façon pérenne (Tchad), des freins se font sentir.

Toutefois, le renforcement institutionnel a pu bien souvent se concrétiser autour des rôles clé des collectivités que sont la maîtrise d'ouvrage, via la montée en capacités et l'accompagnement de proximité (Haïti, Haut Nord-Ouest), et l'animation de la concertation territoriale à travers la mise en place et la pérennisation d'espaces de dialogue entre élus et citoyen.ne.s (Comores). Les autorités locales bénéficient parfois également de l'appui d'ID et de ses partenaires, au-delà de l'élaboration et la mise en oeuvre de plans de développement local comme par exemple la promotion de la législation nationale en matière de droits humains (Congo-Brazzaville, département de la Lékoumou).

Le présent cahier se compose de 7 fiches pouvant être lues séparément, mais dont la cohérence d'ensemble favorise une appréhension globale de la diversité des stratégies d'appui institutionnel que nous conduisons.

Bonne lecture !  
Bonne découverte !



## APPUYER LA COMMUNE DE ZÈ À L'ÉLABORATION ET À LA MISE EN ŒUVRE D'UN PDC DE 3<sup>ème</sup> GÉNÉRATION INTÉGRANT LES DÉFIS LIÉS AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Retour sur l'expérience de GRAIND dans la commune de Zè, Bénin



Participants à l'atelier de priorisation au niveau arrondissement (Tangbo/Zè)

# BÉNIN

Porté par les 193 Etats membres des Nations Unies, l'Agenda 2030 ambitionne de transformer les vies tout en préservant la planète, à travers 5 principes et 17 Objectifs de Développement Durable (ODD). L'ODD 13, transversal aux 16 autres, traite des mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques.

Après que le gouvernement béninois ait ratifié ce programme en 2016, la prise en compte des changements climatiques dans l'élaboration des documents communaux de planification est devenue une exigence nationale. Cette intégration passe notamment par la planification énergétique locale, qui a pour objectif de valoriser les ressources du territoire et de maîtriser la consommation énergétique tout en encourageant le développement d'énergies renouvelables.

En effet, la transition énergétique, qui vise à l'abandon progressif des énergies fossiles au profit de services énergétiques durables accessibles à tou.te.s, est un levier majeur pour lutter contre le dérèglement climatique et s'y adapter.

Par les changements qu'elle induit, elle intègre une dimension de développement économique et social indissociable des stratégies de développement durable. Pour la réussite de cette transition, l'engagement de chaque territoire et la définition d'un plan d'action qui respecte les spécificités locales est essentiel. Il peut donc passer par la planification énergétique et se décliner en plusieurs étapes : réalisation d'un diagnostic énergétique, définition d'objectifs de développement et mise en œuvre d'actions concrètes en matière d'énergie.

Alors que les communes du Bénin en général et celles d'intervention de GRAIND en particulier (Kpomassè, Toffo, Tori-Bossito et Zè) sont impactées de manière significative par les effets des changements climatiques (sécheresse, pluies tardives, vents violents, etc.), force est de constater que les outils de planification communale que sont les PDC (Plans de Développement Communal) n'avaient jusque-là prévu aucune action en vue d'en réduire les causes et les effets négatifs. Si certains PDC antérieurs contenaient des engagements dans ce sens, on constate que ceux-ci sont largement restés lettre morte faute de moyens suffisants et de véritable volonté politique.

Vu la nécessité d'élaborer des PDC 3<sup>ème</sup> génération qui intègrent pleinement les enjeux des changements climatiques et de l'accès aux énergies durables, Zè s'est mobilisé avec l'appui de GRAIND. Cette démarche innovante mérite d'être capitalisée pour être dupliquée ailleurs.

## LA FORMATION DE L'ÉQUIPE DE GRAIND : UN PRÉALABLE POUR UN ACCOMPAGNEMENT EFFICACE

Pour relever ce défi, la commune de Zè a sollicité l'appui technique et financier de GRAIND qui accompagne la planification communale dans le département de l'Atlantique depuis 2004, et qui dispose d'une expertise reconnue dans l'appui à l'élaboration de plans de développement.

En revanche, n'étant pas spécialiste dans le domaine des changements climatiques et de l'accès à l'énergie, l'équipe-projet de GRAIND a sollicité l'appui de l'ONG française Geres, qui opère dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et de la solidarité internationale, pour renforcer ses capacités et être en mesure d'accompagner efficacement la commune de Zè dans son processus d'élaboration d'un PDC3 climato-compatible.

Dans le cadre de cet appui, GRAIND a bénéficié d'une série de trois sessions de formation qui lui a permis de se familiariser avec les notions, les défis actuels et futurs des changements climatiques sur le développement local, ainsi qu'avec la planification climato-compatible et la planification énergétique. Les connaissances et les compétences nouvellement acquises ont ensuite pu être mobilisées pour appuyer la commune et construire le PDC3.

Dans le PDC3 de Zè, l'accent a particulièrement été mis sur des mesures d'adaptation afin de pouvoir répondre localement aux effets négatifs du dérèglement climatique, tout en prévoyant certains projets d'atténuation.

## LA CONTRIBUTION DE GRAIND DANS L'ÉLABORATION DU PDC3 DE ZÈ

Forte des connaissances et compétences nouvellement acquises, l'équipe de GRAIND a ensuite pu accompagner la commune de Zè dans l'élaboration de son PDC3 (2019-2023). Le PDC est un document quinquennal de planification du développement de la commune. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental de la commune, en adéquation avec les orientations stratégiques et programmations sectorielles contenues dans les documents régionaux (département) et nationaux. Voir en fin de document le processus décliné en 7 étapes et intégrant les moments d'intervention de GRAIND.

## SENSIBILISER À LA PRISE EN COMPTE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DE L'ACCÈS AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LE PDC3

L'appui a démarré par l'organisation d'un atelier de sensibilisation qui a réuni le conseil communal, les cadres communaux, les OSC, le cabinet d'étude recruté pour l'élaboration du PDC3 et les membres du comité

de pilotage du processus d'élaboration du PDC3 installé par un arrêté communal. L'objectif de cet atelier consistait d'une part à obtenir l'adhésion des parties prenantes pour qu'elles s'impliquent dans l'élaboration d'un PDC climato-compatible, et d'autre part de leur présenter le rôle de GRAIND dans le cadre du processus.

À cette occasion, l'équipe-projet a pu réinvestir les connaissances acquises lors de la formation du Geres pour sensibiliser les parties prenantes et favoriser leur compréhension des enjeux climatiques à partir d'une présentation des causes et effets des changements climatiques. Les échanges ont permis à chacune des parties prenantes de connaître son rôle à l'issue de cet atelier et de clarifier le malentendu quant au rôle de GRAIND, chargé d'apporter un appui technique et non financier comme imaginé par la mairie. La mairie de Zè a profité de l'atelier pour demander au cabinet d'étude d'intégrer les aspects des changements climatiques et de l'accès à l'énergie dans les outils de collecte de données en vue d'un diagnostic participatif prenant en compte non seulement les thématiques traditionnelles du PDC, mais aussi celles liées au climat et à l'énergie.

## RÉALISER L'APPUI-CONSEIL AUPRÈS DU CABINET D'ÉTUDE ET AU COMITÉ DE PILOTAGE POUR UN DIAGNOSTIC CLIMATIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Sur la base de la Stratégie Nationale de Développement Sobre en Carbone et du guide actualisé d'élaboration du PDC, GRAIND a veillé à la prise en compte des données liées aux changements climatiques (pluviométrie, vitesse du vent, taux d'érosion, etc.) et à l'accès à l'énergie (abat-tage de bois, carburants, etc.) tout au long du processus d'analyse, depuis la conception des outils de collecte de données jusqu'à la collecte des données proprement dite.

Ainsi, l'équipe-projet s'est rendue régulièrement sur le terrain pour s'assurer de la qualité des données collectées. Lors de ces visites, l'équipe a constaté que le cabinet était réticent à prendre en compte ses recommandations, préférant utiliser les outils de collecte habituels plutôt que les outils proposés par GRAIND. L'association a alors fait le choix d'organiser des rencontres avec les consultants de manière à pouvoir expliquer et justifier ses recommandations et faciliter la compréhension du processus ; au prix toutefois de son ralentissement (durée de 7 mois au lieu de 4 à 5 mois pour un PDC « classique »).

Au-delà de ces activités d'appui-conseil, GRAIND a également participé à la restitution du rapport de diagnostic, puis à sa validation.

**Le rapport final intègre une présentation des principales tendances climatiques sur le territoire de la commune, avec la période d'occurrence, les zones impactées et les impacts biophysiques et socio-économiques associés. De plus, pour chaque phénomène, le document propose une série de solutions envisageables, ce qui s'est révélé précieux lors de la phase de programmation.**



Formation à la démarche du PDC climato-compatible

## VEILLER À LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES LORS DE L'ACTUALISATION DU PDC

Le PDC a été actualisé en atelier participatif réunissant le comité de pilotage, le cabinet d'étude, les élus, les OSC et les représentants des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de la commune. Le rôle de GRAIND consistait à veiller à ce que les participant.e.s prennent bien en compte les enjeux des changements climatiques et d'accès à l'énergie, notamment renouvelable, que ce soit lors de la formulation de la vision, des orientations stratégiques ou des objectifs de développement ; le but étant que le document final soit en adéquation avec les stratégies nationales et internationales en matière climatique et mentionne explicitement les engagements dans ce domaine.

Le processus a requis de la pédagogie de la part de l'équipe de GRAIND. En effet, le comité de pilotage était tiraillé entre les exigences des différents acteurs qui cherchaient chacun à faire apparaître « leur » thématique (nutrition, protection sociale, etc.) dans le PDC. Étant donné le caractère transversal des enjeux climatiques, il a finalement été décidé de leur accorder une place de choix dans le document.

*« À l'horizon 2025, Zè est une commune bien gouvernée, attrayante et résiliente aux changements climatiques, à l'économie prospère, durable, garantissant la sécurité alimentaire, nutritionnelle, l'accès facile et équitable aux services sociaux de base. »*

Vision de la commune de Zè telle que définie dans le PDC3

## PARTICIPER À L'ÉLABORATION DU PLAN QUINQUENNAL CLIMATO-COMPATIBLE

Sur la base du diagnostic, de la vision et des orientations, les participants ont ensuite été amenés à identifier les actions concrètes à mettre en œuvre dans les cinq années à venir pour atteindre les objectifs fixés. GRAIND a participé à ce processus en aidant à prioriser et hiérarchiser les projets identifiés.

Il s'agit là d'une étape cruciale, puisqu'elle détermine la mise en œuvre concrète du PDC. L'expérience des PDC

antérieurs montre que des engagements sont parfois restés lettre morte faute de traduction opérationnelle ; à l'inverse, des programmations trop ambitieuses ont dû être revues à la baisse par manque de ressources. Afin d'éviter cet écueil au moment de l'élaboration du PDC3 de Zè, GRAIND avait recommandé aux participant.e.s de privilégier les projets qui soient à la portée de la commune, aussi bien du point de vue financier que technique.

**Au total, le plan quinquennal de Zè prévoit une cinquantaine d'activités visant à améliorer la gestion du cadre de vie, des ressources naturelles, des catastrophes et des impacts des changements climatiques, auxquelles s'ajoutent huit activités destinées à renforcer l'accès de la population à l'énergie. Les actions prévues sont très diverses, allant de la sensibilisation de la population à la construction d'ouvrages d'évacuation des eaux pluviales, en passant par des campagnes de reboisement et de diversification des filières agricoles.**

## LE DÉFI DE PASSER DU PLAN À SA MISE EN ŒUVRE : APPORT D'UN SOUTIEN FINANCIER POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET STRUCTURANT

Le processus de planification a donc permis d'aboutir à un PDC novateur. Toutefois, la mise en pratique de ce document reste un défi majeur : cela demande des moyens financiers. Or, les ressources propres de la commune sont limitées ; seul le concours de tous les PTF et de l'Etat pourra l'amener à mettre pleinement en œuvre le PDC3. Au moment de l'élaboration du document, il a été prévu que la commune et l'Etat prennent en charge chacun 30 % du coût total, tandis que les 40 % restants reviendront aux PTF. Un important travail de mobilisation de ressources devrait donc être réalisé.

GRAIND a apporté son appui technique pour l'élaboration du premier Plan Annuel d'Investissement (PAI) et budget communal suite à l'adoption du PDC3. Pour lancer la dynamique et avec l'appui de l'AFD, GRAIND a ensuite financé à 100 % un premier projet structurant l'installation de panneaux solaires photovoltaïques sur le Point d'Eau Autonome de Hounsagoudo dans l'arrondissement de Yokpo. La mise en œuvre effective des autres projets dépendra en revanche de la capacité de la commune de Zè à mobiliser les financements requis.

## RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DU COMITÉ DE SUIVI-ÉVALUATION

Afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective du PDC 3, un comité de suivi-évaluation a été mis en place. Celui-ci est composé de membres du bureau du cadre intégrateur et de responsables de groupes thématiques. Un dispositif similaire avait été prévu lors du PDC2, mais celui-ci avait peu fonctionné en raison du manque d'expérience de ses membres et de la faiblesse des moyens à sa disposition.

Compte tenu des contraintes du passé, davantage de moyens ont été prévus pour le dispositif de suivi du PDC3. De plus, GRAIND a été sollicité pour renforcer les capacités des membres du comité et leur fournir une boîte d'outils (rapport type, lettre de demande de reddition de comptes, etc.) afin qu'ils soient en mesure de réaliser des visites de chantier, collecter les données pertinentes (y compris celles liées aux changements climatiques) et signaler les anomalies.

À l'issue de cet appui, on constate que la démarche de « faire-faire » a porté ses fruits, puisque les acteurs se sont réellement approprié la démarche.

Toutefois, il faut suivre sa mise en œuvre afin de s'assurer que les mesures engagées soient pleinement respectées. Il faudra attendre un futur PDC4 pour s'assurer de leur capacité à élaborer et à mettre en œuvre un PDC climato-compatible en toute autonomie.

## APPUI DE GRAIND DANS LE PROCESSUS INSTITUTIONNEL D'ELABORATION D'UN PDC CLIMATO-COMPATIBLE

### 1 • PHASE PRÉPARATOIRE

- Sensibiliser les acteurs communaux et assurer leur bonne connaissance des thématiques relatives aux changements climatiques et à l'accès aux énergies renouvelables.

### 2 • PHASE D'ANALYSE DIAGNOSTIQUE

- Accompagner les acteurs à identifier les secteurs vulnérables devant faire l'objet d'une attention particulière lors de l'élaboration du PDC
- Accompagner les acteurs à faire une cartographie des risques majeurs à prendre en compte au moment d'élaborer les PDC

### 3 • DÉFINITION DE LA VISION, DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

- Accompagner les acteurs à la prise en compte de la thématique dans la définition des objectifs et des orientations stratégiques

### 4 • PHASE DE PROGRAMMATION

- Accompagner les acteurs à identifier différents types de solutions d'adaptation et/ou d'atténuation.

### 5 • PHASE D'ADOPTION, APPROBATION ET VULGARISATION

### 6 • PHASE DE MISE EN ŒUVRE

### 7 • PHASE DE SUIVI ÉVALUATION



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

> **Sensibiliser les acteurs communaux et assurer leur bonne connaissance des thématiques relatives aux changements climatiques et à l'accès aux énergies renouvelables est indispensable.**

> **Faire preuve de pédagogie, en expliquant et en justifiant les recommandations émises, est nécessaire afin d'obtenir l'adhésion de tous les acteurs communaux, notamment les élus.**

> **Avoir un spécialiste des changements climatiques et de l'accès aux énergies renouvelables dans l'équipe des consultants pour mieux conduire le processus d'élaboration du PDC.**

> **Prendre en compte les effets des changements climatiques spécifiques à la commune dans le diagnostic pour assurer une planification adaptée.**

> **Tenir compte de la capacité financière de la commune au moment de l'étape de la programmation.**

#### AUTEURS

**Michel N. KPOYIN**

*Directeur Exécutif  
GRAIND ONG  
kpoyin\_nm@yahoo.fr*

**Jean-Baptiste M. HOUNKPE**

*Coordonnateur  
de Programme  
jbhounkpe@yahoo.fr*

#### CONTACT

**Initiative Développement**

*29 rue Ladmirault  
86000 Poitiers – France*

**Lucile WALLEZ**

*Chargée de mission  
Citoyenneté et Territoires  
+33.(0)5.49.60.32.26  
lwallez@id-ong.org*

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



*Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités de GRAIND et d'ID*



## LA RÉACTUALISATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DÉPARTEMENTAL DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU POOL

Retour sur l'expérience du programme ECODEL, département du Pool, Congo-Brazzaville



Séance de concertation publique, avec focus sur les groupes non-mixtes

# CONGO BRAZZAVILLE



Érigé en Collectivité Territoriale en 2003, le Conseil Départemental du Pool (CDP) s'est appuyé sur l'article 51 de la Loi n°07-2003 du 6 février 2003, portant sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales, pour établir un outil stratégique et participatif de planification du développement de son territoire.

Le Plan de Développement Départemental (PDD) définitif du département du Pool a été adopté en mars 2012 pour la période 2012-2016. Il s'était donné comme objectif de réduire la pauvreté, afin de « garantir à la population l'accès à l'eau potable, la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire, le transport et l'énergie ».

Toutefois, la mise en œuvre de ce plan a été lacunaire : malgré des actions ayant contribué directement ou indirectement à sa réalisation, ce document n'a pas fait l'objet d'un suivi régulier, faute de moyens techniques, humains et financiers.

À la suite des troubles subis entre 2016 et 2018 dans le Pool, les tissus politiques, économiques et sociaux ont été profondément impactés.

La nécessité de documenter cette nouvelle situation territoriale, de consulter la population pour préparer le relèvement et définir de nouvelles stratégies d'intervention, s'est alors révélée impérieuse.

C'est pourquoi le Président du Conseil Départemental s'est rapproché de l'ONG Initiative Développement (ID) et de la fondation NIOSI, qui oeuvraient toutes deux dans la conduite d'une démarche de planification participative dans 5 districts du Pool, afin de l'accompagner dans la réactualisation de son PDD.

# CONGO BRAZZAVILLE

## UN DÉROULÉ PRIVILEGIANT LE DÉCLOISENEMENT DES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Le processus de révision du Plan de Développement Départemental (PDD) du Pool a démarré en septembre 2019.

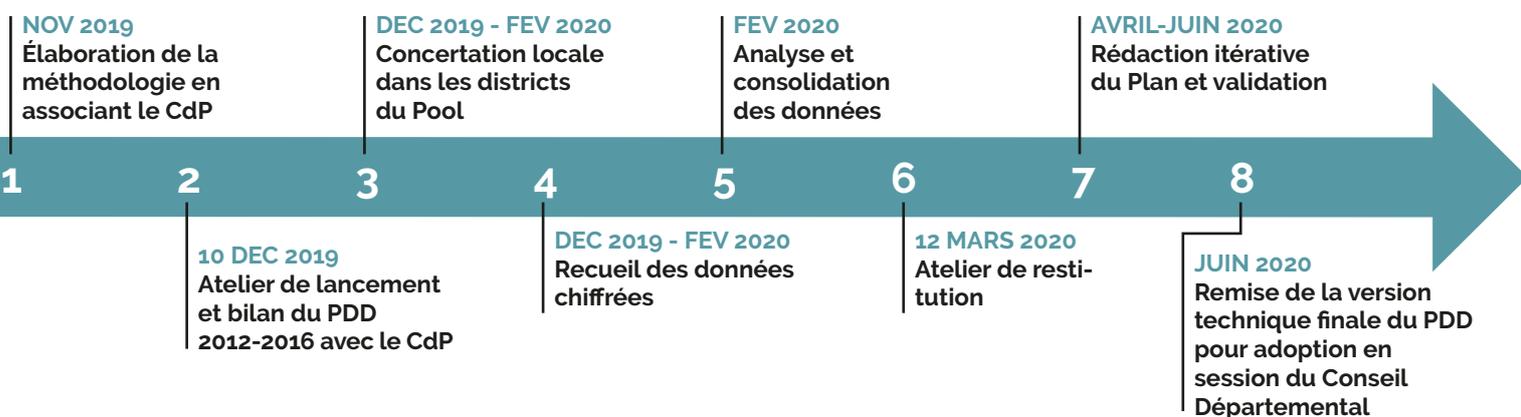
Cette révision concourait à remplir trois objectifs :

1. Évaluer la réalisation du précédent PDD ;
2. Réactualiser les données contenues dans celui-ci afin que le Conseil Départemental dispose d'une photographie précise de son territoire ;
3. Permettre à la population d'exprimer ses préoccupations en l'associant de près à la réflexion des orientations de ce PDD.

Un défi pour ID dans l'atteinte de ces objectifs a résidé dans le passage d'une démarche de planification conçue pour des districts à une échelle plus grande, avec 13 districts. Il a donc fallu revoir la méthodologie, afin de pouvoir mener des concertations sur un territoire vaste, en un temps réduit, tout en préservant une représentativité des personnes concertées et des dynamiques territoriales à l'œuvre dans les districts.



Le PDD s'est attaché à interroger toutes les composantes de la société civile, particulièrement les femmes



### Les étapes de cette méthodologie ont été les suivantes :

1. Tout d'abord, le processus et la méthodologie d'élaboration du PDD ont été conçus en associant de près les services et élus du Conseil Départemental afin de s'assurer de son adhésion et du portage par le Conseil.

2. Un atelier de lancement au Conseil Départemental a été organisé en décembre 2019. À cette occasion, un panel de conseiller.e.s et de technicien.ne.s des services du Conseil Départemental a tiré un bilan du PDD 2012 - 2016. Cet exercice a permis de préparer le discours afin de restituer le bilan de ce PDD auprès des habitant.e.s.

3. Ensuite, le coeur de l'action d'appui s'est déroulé : des concertations publiques ont eu lieu dans les 13 districts du Pool (détaillées ci-après).

4. En parallèle de cette troisième étape, le Conseil Départemental, ID et NIOSI ont travaillé avec les services décentralisés et déconcentrés pour actualiser les données contenues dans le diagnostic du précédent PDD.

5. Un temps de consolidation des données obtenues a été réalisé par la suite afin de s'assurer de la cohérence future du plan. Les informations et données récoltées ont été agrégées puis partagées aux participant.e.s des concertations pour leur permettre une vision d'ensemble des enjeux de développement dans le département.

6. Un atelier de restitution a permis de présenter le résultat des concertations par district et les observations des services déconcentrés et décentralisés. Cette restitution s'est tenue en présence des représentant.e.s du Conseil Départemental, des partenaires techniques, des représentant.e.s des 13 districts désigné.e.s au cours des ateliers, des organisations non-gouvernementales (ONG) et inter-gouvernementales (OIG) intervenant dans le Pool, et des représentants des bailleurs de fonds. Les autorités et les services déconcentrés ont été invités à cet atelier.

7. Toutes ces informations et amendements ont par la suite été mises en forme dans une première version du Plan de Développement Départemental, qui a été proposée et discutée de façon itérative entre les

partenaires techniques et le Bureau Exécutif du CDP. Les échanges ont permis de consolider progressivement la version finale. Un outil de suivi a également été inclus dans ce PDD afin de faciliter le suivi de sa mise en œuvre.

8. Enfin, la dernière étape consiste dans la remise de la version finale du PDD 2020-2024 au Conseil Départemental du Pool, en vue de son adoption lors de la prochaine session du Conseil. Il a été conseillé au Département de le présenter aux habitant.e.s une fois adopté.

La coopération entre le Conseil Départemental, ID et NIOSI a été jugée fructueuse par toutes les parties. Pour le Conseil Départemental, c'était une opportunité de réactualiser sa connaissance du territoire et de s'approprier la méthodologie de concertation pour un développement local réalisé par et pour les populations.

## UN PROCESSUS VOLONTAIREMENT PARTICIPATIF ACCORDANT UNE LARGE PLACE AUX CITOYEN.NE.S

À la différence du PDD 2012-2016, le processus d'élaboration de cette réactualisation a accordé une place importante aux concertations publiques permettant à un large éventail d'habitant.e.s de participer à la définition des grandes orientations du développement du Département.

Cette démarche était une demande du Conseil Départemental du Pool, car elle constitue un atout pour définir des solutions adaptées et appropriables par les citoyen.ne.s quant à la mise en place d'actions de développement socio-économique local, répondant aux besoins des habitant.e.s.

Les treize districts du Pool ont été visités par une équipe conjointe du Conseil Départemental d'ID et de NIOSI pour tenir des concertations. Dans chacun des districts, le déroulé a été identique :

- 1 • Bilan du PDD 2012-2016 par un représentant du Conseil Départemental
- Questions / Réponses avec les participant.e.s
- 2 • Constitution de petits groupes par catégories d'acteurs non mixtes (Homme/femmes)
- Travail en groupe sur les Forces Faiblesses Opportunités et Menaces du district
- 3 • Propositions d'actions prioritaires pour le développement du district (en groupe)
- 4 • Choix d'un représentant et d'une représentante du district pour participer à l'atelier de restitution

Par exemple, pour le district de Kindamba, la concertation s'est tenue sur deux jours et a permis de dresser un diagnostic territorial participatif, en s'appuyant sur une matrice FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces), d'établir une liste d'actions de relèvement pour le district très touché par la crise du Pool, et d'identifier les actions prioritaires.

Dans les districts dotés d'un Comité de Développement Local (CDL) suite aux interventions passées d'ID et la Fondation NIOSI (Louingui, Loumo, Boko, Mindouli, Mbandza-Ndounga), un bilan des réalisations des Plans de Développement Local (PDL) ainsi que le choix d'un représentant ou d'une représentante additionnel.le, membre du bureau exécutif du CDL, se sont ajoutés au déroulé présenté ci-dessus, afin que le CDL soit partie prenante de l'organisation de la concertation. À Louingui, Loumo et Boko, les concertations ont également contribué à alimenter la révision des PDL, devenus, ou sur le point de devenir, obsolètes.

## LA RECHERCHE DE REPRÉSENTATIVITÉ DES ACTEURS CONCERTÉS

DISTRICTS (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)	NOMBRE DE PARTICIPANTS (HORS ÉQUIPE D'ANIMATION)	DONT FEMMES	% DE FEMMES PRÉSENTES
BOKO	54	12	22%
GOMA TSÉTSÉ	60	14	23%
KIMBA	54	13	24%
KINDAMBA	75	20	27%
KINKALA	57	26	46%
LOUINGUI	61	22	36%
LOUMO	55	21	38%
MAYAMA	65	22	34%
MBANDZA NDOUNGA	74	24	32%
MINDOULI	60	13	22%
NGABÉ	49	5	10%
VINZA	64	13	20%
<b>TOTAL</b>	<b>805</b>	<b>227</b>	<b>28%</b>

Répartition des participant.e.s (habitant.e.s, services techniques) aux concertations publique

Concrètement, ces concertations publiques ont rassemblé plusieurs types d'acteurs, représentant les services déconcentrés et décentralisés, ou les hommes et les femmes des districts. En ce qui concerne le choix des représentant.e.s de la population du district, le Conseil Départemental s'est appuyé sur les sous-préfets pour faciliter la mobilisation des habitant.e.s tout en veillant à la représentativité. Il a ainsi été demandé que des délégations mixtes, rassemblant à minima 5 hommes et 5 femmes par axe de communication (route), mélangeant les âges et les secteurs économiques, soient envoyées à l'atelier.

Ces demandes ont été relativement respectées : sur les 13 districts couverts, on dénombre un total de 805 participant.e.s, et une moyenne de 28% de participants de sexe féminin, avec des disparités en fonction des districts (à Kinkala, 46% de participantes, pour 10% seulement à Ngabé).

Les femmes en milieu rural ont eu plus de difficultés à participer du fait de leur contrainte quotidienne (gestion du ménage) et des difficultés de déplacement pour rejoindre le lieu de la concertation. Une prise en compte de ces contraintes faciliterait une meilleure implication des femmes dans les concertations.

Le processus de concertation publique a été chaleureusement accueilli par les hommes et les femmes présent.e.s, qui ont exprimé leur satisfaction de pouvoir partager leurs préoccupations et participer à la sélection d'actions de développement fortes pour l'avenir de leur territoire. Ils et elles ont également apprécié de pouvoir dialoguer directement avec des représentants du Conseil Départemental, rapprochant la discussion entre la base et le sommet. La méthodologie de diagnostic choisie, à savoir l'établissement de matrices FFOM concernant 7 domaines socio-économiques (de l'environnement à l'éducation en passant par les infrastructures) a également été jugée accessible par l'ensemble des participant.e.s. De même, l'inclusion de tou.te.s à l'atelier de restitution des concertations à Kinkala le 12 mars 2020 a été saluée par les participant.e.s, qui ont témoigné de l'exactitude des informations et orientations qui ont émergé de chaque district du Pool.

## LES RESULTATS DE CE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PDD DU POOL



Etablissement d'un diagnostic territorial concerté

L'analyse des informations recueillies lors de ces concertations, ainsi que du bilan fait par les Conseillers départementaux lors de l'atelier de lancement, a débouché sur la rédaction d'un document technique portant sur la révision du Plan de Développement Départemental allant de 2020 à 2024, et rendu au Conseil Départemental en juin 2020.

La version définitive de ce document sera adoptée en séance plénière du Conseil Départemental. Pour le moment, les sessions sont suspendues, à la fois par manque de financement, mais aussi à cause des règles sanitaires en vigueur du fait de la pandémie de Covid-19. Le Conseil espère mener la procédure d'adoption à terme durant le 1er semestre 2021.

Le PDD met en exergue plusieurs recommandations. L'amélioration de l'état des voies de communication a réellement émergé comme un sujet prioritaire, car il permet d'améliorer à la fois la situation économique (débouchés pour la production agricole, désenclavement favorisant l'essor de nouvelles opportunités),

sanitaire (acheminement des malades vers des structures de santé fiables), et un accès à de meilleurs services (amélioration des conditions de déplacement vers d'autres centres urbains notamment).

D'autres sujets transversaux comme la prise en compte d'actions spécifiques envers les jeunes et les (jeunes) femmes, et l'aspiration au développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement ont été identifiés comme prioritaires par les habitant.e.s.

Le coût total de la mise en œuvre du Plan de Développement Départemental du Pool 2020 – 2024 est de 5,25 Milliards de FCFA. Cette somme totale représente 1,05 milliard de FCFA/an sur 5 ans, en tablant sur le soutien d'un fonds d'appui à la décentralisation et au développement local, ainsi que sur l'appui coordonné des divers partenaires techniques et financiers intervenant dans le Département.



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- > Associer le plus largement possible l'ensemble des acteurs institutionnels (collectivité territoriale, autorités et services déconcentrés) dans la conception de la démarche et dans sa mise en œuvre afin de susciter leur adhésion ;
- > Privilégier des méthodes simples d'animation et de diagnostic afin de faciliter la participation des habitant.e.s et l'appropriation des outils par les autorités locales ;
- > S'assurer de la représentativité des personnes concertées en préparant à l'avance avec les autorités locales compétentes des échantillonnages d'habitant.e.s et en ayant une attention spécifique à la participation des femmes ;
- > Privilégier des ateliers et temps de concertation en focus sur les groupes non-mixtes afin de recueillir librement les préoccupations des groupes les plus vulnérables ou éloignés des espaces de décision.

### AUTEURS

**Quentin VILSALMON**  
Chargé de mission  
Citoyenneté et Territoires  
+33.(0)5.49.60.32.26  
q.vilsalmon@id-ong.org

### CONTACT

**Initiative Développement**  
29 rue Ladmirault  
86000 Poitiers – France

### AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités d'ID



## APPUI TECHNIQUE ET LOGISTIQUE À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE (PMAC)

Retour d'expérience sur les Communes de Baie-de-Henne, Bombardopolis, Jean-Rabel et Môle Saint-Nicolas, Bas Nord-Ouest, Haïti



Rencontre tripartite entre le MICT, les maires du Nord-Ouest et les partenaires techniques (ADEMA et ID)

# HAÏTI



En Haïti, la prestation de services publics à la population est attribuée légalement aux Collectivités Territoriales (CT). Toutefois, le transfert de ces responsabilités de l'Etat central aux collectivités locales n'est pas assorti de l'accompagnement et des ressources que cela nécessite.

Ainsi, en l'absence d'une école de formation, les élus n'ont pas toujours les compétences techniques pour administrer leur territoire. Toutes leurs actions sont orientées vers la politique. Même le recrutement des cadres techniques, est souvent effectué de manière partisane, sans prendre en compte les compétences réelles des personnes. Chaque nouvelle élection entraîne alors le changement de nombreux cadres au niveau des mairies.

Le manque de ressources financières représente un autre obstacle majeur. En effet, les CT locales rurales ont d'ordinaire une assiette fiscale réduite et peinent à se doter de cadres techniques compétents. Il n'est pas rare que les cadres qualifiés des communes quittent leur fonction en raison de la faiblesse et de l'irrégularité des rémunérations. Or, le bon fonctionnement d'une administration communale est tributaire de la compétence de ses cadres techniques. La forte instabilité au sein des bras techniques nuit à la mise en œuvre des politiques publiques et empêche les collectivités d'offrir des services adéquats à la population.

Face à ces constats et à la suite de l'entrée en fonction des nouveaux conseils municipaux en 2016, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) a souhaité remédier à cette situation par la mise en œuvre du Programme de Modernisation des Administrations Communales (PMAC) en vue de renforcer les capacités des communes par l'instauration de postes dits « clés » dans les administrations municipales.

Le PMAC serait un outil d'analyse et de renforcement des capacités des conseils municipaux à piloter et assurer la bonne marche des administrations communales en se reposant sur la réorganisation de l'administration territoriale autour des fonctions clé dévolues par la loi et la constitution. Il s'inscrit dans une démarche d'évaluation ou de diagnostic général des capacités organisationnelles et fonctionnelles des communes.

Concrètement, ce programme compte améliorer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune en renforçant les capacités techniques des services municipaux et de leur personnel en matière de coordination et de mise en œuvre des politiques publiques, en vue de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des communautés.

Pour y parvenir, le MICT s'inspire des programmes d'intervention expérimentés dans le Nord-Est et dans le Sud (PINNE, PISUD) en 2013. C'est ainsi que le MICT a signé en novembre 2018 un protocole d'accord avec les deux partenaires techniques locaux ADEMA et Initiative Développement (ID) pour impulser la mise en place du PMAC dans le Bas Nord-Ouest (BNO) et le Haut Nord-Ouest (HNO) respectivement. La mise en œuvre de ce programme est aussi l'occasion pour ADEMA de sécuriser la pérennisation des actions déjà menées auprès des CT depuis 2005 afin qu'elles assurent leurs responsabilités et compétences.

Grâce à l'envergure de ce programme, il pourrait être un levier à la mise en place effective de la décentralisation en Haïti.

Vu les bénéfices qu'il pourrait engendrer au sein des administrations communales, le PMAC et l'accompagnement qu'il nécessite méritent une capitalisation. Celle-ci permet de mieux comprendre la démarche pour une éventuelle vulgarisation tant en interne qu'en externe.

## LE PMAC : UN PROGRAMME DE RÉFORME AMBITIEUX...

Le PMAC est un outil qui a pour vocation de résoudre le problème du *turnover* au sein des administrations communales en Haïti. Le programme consiste essentiellement à accompagner et à appuyer les administrations communales dans la réorganisation, la dynamisation et le renforcement de leur appareil administratif.

Il permet d'agir concrètement sur la structuration de l'administration et sur le profil du personnel travaillant au sein de la mairie dans une perspective d'amélioration de la performance et de l'efficacité de l'action publique locale.

Sa mise en œuvre passe par les cinq grandes étapes suivantes :

- 1 | Profilage du personnel et de l'administration
- 2 | Diagnostic préliminaire de l'administration et des politiques publiques locales
- 3 | *Restafing* de l'administration
- 4 | Professionnalisation et évaluation du personnel après la formation
- 5 | Planification des objectifs de renforcement

**1. Le profilage du personnel et de l'administration** dans lequel la commune réalise un état des lieux sommaire de son administration et établit le profil de son personnel tout en constituant une base de données. Au cours de cette étape, ADEMA joue le rôle de sensibilisateur, avec un objectif clair : rendre conscients les CT des enjeux de la démarche afin de s'assurer de leur engagement et de leur collaboration ultérieure.

Malgré cet effort, il n'a pas toujours été facile de faire accepter la démarche aux CT et leurs cadres, surtout les moins qualifiés, du fait de la réticence de certaines municipalités à rompre avec les anciennes pratiques, comme répondre aux promesses d'emploi réalisées lors des campagnes électorales. Notons également, que certains maires ont tendance à garder en poste d'anciens employés et/ou faire venir d'autres sympathisants, même s'ils ne répondent pas aux qualifications requises. Quant aux cadres, ils craignaient parfois de perdre leur emploi lors du processus, d'où une certaine réticence initiale qui a empêché de franchir en douceur cette étape.

**2. Le diagnostic préliminaire de l'administration** et des politiques publiques locales vise à accompagner les élus dans la définition de leur programme de réformes.

En s'appuyant sur ADEMA comme partenaire technique local (appui technique et logistique dans l'organisation des ateliers), cette étape a permis d'identifier les obstacles aux changements et de prévoir des mesures de mitigation. Les CT ont rencontré des difficultés à s'approprier la démarche et à orienter les réformes.

**3. Le *restafing* de l'administration** consiste en une évaluation et un recrutement du personnel. Le personnel en poste est soumis à un examen. Les postes vacants sont ouverts au recrutement et de nouveaux postes sont créés.

Pour y parvenir, ADEMA a été étroitement impliquée. Forte de son expertise de terrain, elle a mis à disposition des cadres techniques pour compléter l'équipe technique du MICT dans le processus d'évaluation sur le terrain. Ainsi, tout en remettant en avant le MICT, ADEMA a été au cœur du processus : appui logistique, prise en charge des cadres du MICT sur le terrain, définition des critères d'évaluation des profils des candidats, rédaction des fiches de poste, analyse des dossiers, et participation aux entretiens de sélection des candidats.

**4. La professionnalisation et l'évaluation du personnel après la formation** consistent en un cycle initiatique de formations appliquées au poste d'une quinzaine de jours en moyenne. Les cadres sont ensuite soumis à une évaluation post-formation.

Les modules de formation portent sur les principales règles et procédures applicables à chaque poste ainsi que sur l'utilisation des outils technologiques adaptés. Signalons que certains maires veulent influencer le processus de recrutement en encourageant la candidature des anciens employés déçus, en diffusant l'offre en groupe restreint qui ne répond pas forcément au profil exigé.



CASEC Île de la Tortue en construction

**5. La planification des objectifs de renforcement de la Mairie.** En effet, le personnel, une fois en poste (confirmé dans sa fonction ou recruté), réalise une évaluation des capacités administratives et fonctionnelles (ECAAF) de la mairie. Celle-ci permet au personnel et aux élus d'identifier les faiblesses administratives existantes, de définir des objectifs de renforcement et de prioriser les activités de la mairie.

### UNE IMPLÉMENTATION DIFFICILE...

D'une manière générale, l'arrivée du Programme de Modernisation des Administrations Communales (PMAC) a fait souffler un vent de changement au niveau des administrations communales. Les maires en place sont désormais conscients de l'importance de ne pas changer les cadres. Toutefois, le programme a été accueilli en demi-teinte dans les communes partenaires d'ADEMA au Bas Nord-Ouest du fait des grands enjeux politiques et du caractère sensible de la démarche.

Si les maires reconnaissent tous l'intérêt de renforcer l'organisation communale, les cadres, qui sont au cœur des changements préconisés, cautionnent plus difficilement la démarche, vu la faiblesse des compétences de plus d'uns.

Au-delà de ces blocages internes, le programme a aussi été confronté à des facteurs externes d'ordre divers, qui ont représenté autant de défis à relever :

> **Des difficultés d'ordre politique** : changement de gouvernement, turbulence sociale de long terme, arrêt ou ralentissement du processus en raison des élections et du renouvellement des autorités locales.

> **Des difficultés d'ordre financier** : retard dans les décaissements notamment les allocations du MICT aux CT.

> **Des difficultés d'ordre sanitaire** : la pandémie de Covid-19 a freiné l'implémentation du programme.

> **Des difficultés d'ordre logistique** : le calendrier du MICT n'était pas toujours en adéquation avec celui d'ADEMA, qui s'est malgré tout adapté, permettant de mener à bien les 3 premières étapes, freinées par les difficultés mentionnées ci-dessus.

### ... QUI A TOUTEFOIS PERMIS DE NOMBREUX EFFETS POSITIFS

Malgré tout, les premiers effets positifs du PMAC commencent aujourd'hui à se faire sentir :

- Rénovation de l'administration communale et création d'un nouvel organigramme ;
- Facilitation de la continuité au niveau de l'administration communale ;
- Renforcement des capacités des CT et de ses cadres techniques ;
- Augmentation des allocations des mairies par le MICT ;
- Meilleure viabilité des actions des municipalités ;
- Accès facilité de la population aux services sociaux de base grâce aux personnels qualifiés mettant en disponibilité les services ;
- Développement de liens entre le MICT et ADEMA ;
- Meilleure ouverture sur l'extérieur et visibilité des CT du fait de la publication d'offres d'emplois qualifiés ;
- Création de nouveaux postes et revalorisation salariale en cours de proposition ;
- Valorisation des ressources locales, car grâce au PMAC, la commune se rend compte du potentiel local en matière de ressources humaines. Un impact négatif est toutefois à constater sur le *restafing* qui a impliqué le licenciement d'anciens employés, dont certains se sont retrouvés au chômage, car aucune mesure d'atténuation n'a été prévue. D'autre part, des promesses de repositionnement ont été faites aux anciens cadres dont l'évaluation était proche de la moyenne exigée. Cependant, le processus reste suspendu à l'étape de *restafing* dans le processus de recrutement.

## POINTS FORTS ET ASPECTS À AMÉLIORER

L'accompagnement à la mise en place du PMAC a été mené de manière conjointe entre les cadres du MICT qui assurent le pilotage, le Contrôleur Financier Territorial (CFT) qui sert de relais, et ID/ADEMA comme partenaires techniques et financiers au bénéfice des CT du département veillant au respect mutuel.

Parmi les points à améliorer, on peut citer :

> Des difficultés à respecter le calendrier du fait des turbulences et/ou de l'instabilité politique ;

> La lenteur dans le processus qui a provoqué le désistement de certains cadres confirmés qui ont attendu longtemps leur nomination.

Toutefois, de nombreux points forts sont également à signaler :

> La bonne collaboration entre les cadres des partenaires ADEMA, ID et MICT ;

> La posture neutre d'ADEMA qui inspire la confiance chez les CT et leurs cadres ;

> Les temps d'échange et la sensibilisation continue sur l'importance du PMAC par ADEMA, qui ont favorisé l'acceptation et l'approbation de l'opération par les maires et les cadres en poste.



Atelier de travail et de formation avec les maires



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- > Planifier le processus dans son ensemble en assurant un calendrier réaliste et ponctuel afin de maintenir la dynamique.
- > Inciter l'appropriation du programme par les CT afin d'éviter la partisanerie dans l'évaluation des cadres en poste et dans le recrutement des nouveaux.
- > Effectuer une bonne communication tout au long du processus favorise l'appropriation de l'opération par les maires, leurs cadres en poste et la population également.
- > Suivre de près le processus et ceci sur le long terme pour pérenniser le programme.
- > Prévoir des mesures d'atténuation pour les cadres déçus après avoir été évalués.

### AUTEURS

**Michel-Ange JOSEPH**  
**Keslaine ALEXANDRE**

*Assistants techniques*  
*Au Programme DL ADEMA*

+509 33961691 / 47701017  
michelange.jos@gmail.com

### CONTACT

**Initiative Développement**  
29 rue Ladmiraault  
86000 Poitiers – France

**Lucile WALLEZ**  
*Chargée de mission*  
*Citoyenneté et Territoires*  
+33.(0)5.49.60.32.26  
lwallez@id-ong.org

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



*Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités de ADEMA et d'ID*



## APPUI A L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT D'UN SERVICE DE PLANIFICATION DANS DE LA COMMUNE DE MOUNDOU

Retour sur l'expérience du programme KOMNAND 3 à Moundou, Tchad



Concertation dans les quartiers autour du PDC

# TCHAD



### UN APPUI INSTITUTIONNEL POUR RENFORCER LES SERVICES TECHNIQUES DE LA COMMUNE DE MOUNDOU

L'accompagnement des communes dans le cadre de la décentralisation passe nécessairement par la mise en place de services performants pour mieux asseoir les bases d'un développement local. Depuis 2015, la commune de Moundou et son partenaire, Initiative Développement (ID), ont intensifié leurs relations grâce à des conventions-cadres de partenariat mettant en exergue le rôle de chaque partie dans le pilotage du développement local. La dernière convention-cadre de 2019 prend en compte quatre axes stratégiques : développement local ; appui à la décentralisation ; eau-assainissement-déchets ; et enfin éducation primaire.

Sur la base de cette convention, le programme KOMNAND 3 travaille à consolider les dynamiques locales de concertation et de structuration du territoire en s'appuyant sur le renforcement institutionnel de la commune et l'appropriation de la décentralisation par les populations et la société civile.

L'appui à la mise en place d'un service de planification communale s'inscrit pleinement dans la logique de ce programme. En effet, cela répond à une demande initiale de la Commune souhaitant créer un poste de planificateur, ce poste étant alors rattaché au Secrétaire Général (SG) de la Commune. Exprimé pour la première fois lors de la phase d'évaluation de KOMNAND 2, ce besoin a été remis sur la table lors de la session extraordinaire de validation de la nouvelle convention de partenariat. Après délibération, le conseil municipal a décidé d'intégrer cet appui dans le document de convention et d'autoriser l'exécutif communal à recruter un planificateur. Ce dernier l'aide à organiser son développement local à travers un service dédié à la planification et au suivi des indicateurs de développement au sein de la mairie de Moundou.

Il est vrai que cet organe revêt un intérêt stratégique puisqu'il permet de faire le lien entre les différents acteurs présents sur le territoire : la mairie, le Cadre de Concertation Communal (CCC), les Comités de Développement d'Arrondissement (CDA), ID et les autres organisations. Cette fiche de capitalisation présente la mise en œuvre et les difficultés rencontrées lors de cette expérience.

## MISE EN PLACE ET ORGANISATION DU SERVICE DE PLANIFICATION AU SEIN DE LA MAIRIE DE MOUNDOU

ID et la Commune de Moundou ont donc organisé fin 2018 le recrutement d'un planificateur lors d'un processus transparent et ouvert à tous les candidats.

Le respect des procédures a été mis au cœur des modalités de recrutement afin d'identifier une personne sur la base de ses compétences et non de son affiliation politique. La fiche de poste a été co-construite par ID et la Commune, afin de définir ensemble les attendus du poste.

Cet appui a non seulement abouti au recrutement d'un planificateur, mais a également permis de renforcer les capacités de la mairie en matière de gestion des ressources humaines.

En effet, dans les communes tchadiennes, les pratiques en matière de recrutement n'obéissent généralement pas aux règles de recherche efficace et efficiente des compétences adéquates.

Or, cette pratique, développée en raison de l'absence d'un véritable contrôle du processus de recrutement, joue sur la performance des collectivités locales.

C'est ainsi que le service de la planification a été mis en place en février 2019 en coordination étroite avec la commune de Moundou et rattaché comme prévu au SG de la mairie, avec pour tâches principales : le suivi de la mise en œuvre du Plan de Développement Communal (PDC), l'animation de la concertation, l'organisation d'actions de redevabilité et l'appui à l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement. Si ID a apporté un appui matériel au début pour permettre au planificateur d'initier ses missions (remise d'un ordinateur et d'une moto, dotation en carburant), le service a ensuite opéré en toute autonomie.

## UN SERVICE CLÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNE

L'installation du planificateur a permis de renouer avec l'implication des acteurs communaux dans les activités de concertation. Le planificateur est en effet le rapporteur premier des réunions du cadre de concertation communal. Le service de planification est donc considéré comme le point focal de l'organisation du développement de la commune tout en tenant compte des orientations stratégiques du conseil municipal. Dans un premier temps, celui-ci a eu des effets positifs, parmi lesquels on peut mentionner :

- **La mise en place d'un système de restitution interne des missions** organisées par l'exécutif et le conseil communal dans l'objectif de partager les enseignements. Une mission d'échange entre les élus de Moundou et ceux de la commune du 6<sup>e</sup> arrondissement de N'Djaména sur la fiscalité locale a ainsi motivé la Commune de Moundou à mettre en place un mécanisme de mobilisation et de sécurisation des recettes fiscales communales ; le planificateur a en parallèle appuyé l'équipe municipale dans l'élaboration du budget communal ;

- **La mise en place d'un archivage des documents projets** menés sur la commune et des outils de planification existant. Ces informations pouvaient être consultées par les acteurs locaux (cadres de concertation, organisations de la société civile, etc.) et internationaux (missions des Nations-Unies) et mobilisées dans le cadre du développement de la commune ;

Une mise en œuvre facilitée du PDC : le planificateur a partagé le contenu du PDC avec les acteurs locaux et les a aidés à mobiliser des ressources pour sa mise en œuvre ;

- **Une meilleure coordination des microprojets des CDA** par l'intermédiaire du service de la planification ; en effet, le planificateur a mobilisé les différents acteurs et les a aidés à planifier et évaluer collectivement leur plan d'action respectif.



Séance d'adoption de la convention Commune-K3



Installation du Planificateur (à droite) par le Maire (à gauche), en présence de la DP ID (au centre)

À noter aussi que la Commune a choisi de renforcer le planificateur en lui associant un assistant, issu du personnel communal. Il faut dire que ses missions dans la pratique, se sont au fur et à mesure élargies, face aux demandes multiples des élus communaux.

**Pour le délégué du 3<sup>e</sup> Arrondissement, Emmanuel Djebarde, le service de planification a été d'une grande utilité lors de l'élaboration du Plan de Développement d'Arrondissement (PDA). Ce service a en effet permis aux CDA de collecter les données et de travailler en étroite collaboration avec ID. Surtout, le service a facilité le suivi des microprojets sur le terrain en mettant à disposition des CDA des fiches de suivi. D'après le délégué, « tous les CDA trouvent une solution, même modeste, à leurs problèmes d'organisation lorsqu'ils s'adressent au planificateur » et la Commune devrait pérenniser cet organe pour faciliter le travail des conseils de développement.**

## LA RÉTICENCE DE LA COMMUNE, UN OBSTACLE AU CHANGEMENT

Si les membres des CDA reconnaissent l'intérêt du service de planification, cela n'est cependant pas le cas de tous les acteurs locaux. Ainsi, dans la formalisation et la mise en œuvre de cet appui, une réticence s'est progressivement développée du côté de la Commune, pourtant à l'origine de la demande.

En effet, les changements qui se sont produits à la tête de la mairie un an après la mise en place du service, en mars 2020, ont eu des répercussions importantes sur le service de planification. En effet, le maire de Moundou a été remplacé par un maire intérimaire, qui a aussitôt changé le SG pour le substituer par un membre de son parti politique. Le poste de SG a ainsi connu ces dernières années une forte instabilité (4 SG se sont succédé au cours du programme KOMNAND 3).

Or, les nouveaux arrivants ne voyaient pas l'intérêt d'un service de planification et considéraient le planificateur comme un acteur extérieur (un personnel ID) venu « se greffer » au système de la mairie. Les employés eux-mêmes ont mal compris son rôle et n'ont pas facilité sa mission. Pour eux, le planificateur aurait dû être issu du même milieu, à l'exemple des autres agents triés par affinité politique ou familiale.

Or, le planificateur a préféré conserver un positionnement neutre, finissant par perdre le soutien de la Commune. Dès lors, l'appui a été confronté à de nombreuses difficultés.

La réticence de la Commune s'est manifestée de multiples façons :

- **Faible implication du planificateur** dans les activités de la Commune sur consigne des responsables de la mairie ;
- **Désengagement tacite de la Commune** par rapport à la prise en charge financière de son agent. En effet, le programme prévoyait que la Commune prenne progressivement en charge cette responsabilité. Cependant, la session budgétaire pour voter le budget de la Commune n'a pas eu lieu et ID a alors dû continuer à assurer son financement.
- **Absence d'échanges entre l'équipe-projet et l'exécutif communal** autour de l'organisation et du fonctionnement du service de planification.

Les facteurs perturbateurs de cet appui institutionnel ont pu être ressentis sous un angle organisationnel et fonctionnel. Sur le plan organisationnel, le service n'était plus rattaché à l'organigramme de la mairie.

Il agissait de façon informelle en s'appuyant sur le CCC. Au niveau fonctionnel, le service planification ne travaillait plus qu'avec l'appui du programme KOMNAND 3 à travers l'animation du CCC et des CDA.

## DU DÉFAUT DE COLLABORATION À LA SUSPENSION DU SERVICE

Les efforts de l'équipe-projet ont dès lors été dirigés à rétablir le contact avec l'exécutif communal. Ainsi, après chaque réunion de concertation, les notes étaient envoyées au SG pour tenter de l'impliquer dans les activités. De même, des échanges réguliers ont été menés avec lui et le maire (sous forme de réunions, courriers avec le conseil communal en copie) pour rappeler les engagements de la Commune à l'égard du planificateur tant dans ses missions que dans la prise en charge progressive de son poste par la commune.

Comme le poste de planificateur n'a pas été inscrit dans le budget de 2020, ID n'a eu d'autre choix que de mettre fin à son appui au service planification.

Le planificateur est parti en mai 2021, ce qui a sonné le glas du service. L'assistant alors présent ne maîtrisait pas suffisamment le rôle de planificateur pour prendre la relève et a été affecté à d'autres services, tandis que les archives du service ont été évacuées.

L'appui institutionnel conduit n'a donc pas donné les résultats escomptés en matière de pérennité du service malgré les premiers effets positifs constatés. Toutefois, il faut noter que les missions portées par le planificateur ont été au moins partiellement transférées à la direction de la coopération décentralisée créée par la suite.

## COMPRENDRE NOTRE ÉCHEC

Au vu de ces éléments, il ressort clairement que cet appui initié de manière concertée souffre d'une forte politisation des postes et plus globalement des enjeux de développement au sein des collectivités tchadiennes sans que le programme n'ait réellement la main sur ce sujet.

Par ailleurs, l'une des explications plausibles à cet échec repose également en partie sur le fait que la demande d'un planificateur portait de manière sous-jacente des ambitions de montage et de recherche de financements pour de nouveaux projets pour la commune sans que cela ne soit explicité au départ.

La définition de la fiche de poste pouvait également porter à confusion, elle répondait en effet lors de sa conception, à la fois à des problématiques projet pour KOMNAND (animation des cadres de concertation par exemple), mais aussi à des enjeux pour la Commune. Ce double objectif n'a pas favorisé la pleine appropriation de la mission du planificateur par les autorités communales nouvellement installées.

Par ailleurs, dans la convention de partenariat, il était prévu que la Commune prenne progressivement en charge le financement du service. Or, les finances de Moundou restent tendues avec des arriérés de salaire pour les employés actuels. Il aurait sans doute été plus réaliste qu'ID travaille étroitement avec la Commune à son ancrage dans le paysage communal ; puis d'accompagner la mairie à la prise en charge du service par ses propres moyens.

Il faut aussi souligner qu'aucune évaluation régulière du service de planification n'avait été prévue ; or, cela aurait non seulement pu permettre de lever les zones d'ombres et réaliser les ajustements nécessaires, mais aussi de mettre en valeur les retombées positives du service et donc de favoriser l'acceptation de ce service par les acteurs communaux.



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- ▶ **Travailler au préalable** auprès de toutes les parties prenantes (exécutif, conseil municipal, tutelle, employés communaux et société civile) par des échanges sur le profil de poste, les attentes de chacun, son rattachement hiérarchique ;
- ▶ **Définir une fiche de poste** répondant aux besoins de la Commune, hors de toute logique projet ;
- ▶ **Intégrer un système de remédiation et d'échanges** dans la mise en place de ce type de service, par exemple une évaluation trimestrielle du fonctionnement du service en veillant à la circulation de l'information au sein du conseil municipal et exécutif ;
- ▶ **Valoriser régulièrement** les réalisations du service pour favoriser son acceptation ;
- ▶ **Travailler avec les services communaux** à la prise en charge financière de ce poste ; adjoindre à cela des mesures d'amélioration du potentiel fiscal de la commune.

### AUTEURS

**Blaise KOITOLNAN**  
Responsable programme  
b.koitolnan@id-ong.org

**Sylvaine OUDIN**  
Directrice Pays  
s.oudin@id-ong.org

*Avec la contribution  
des conseillers  
municipaux de la  
Commune de Moundou*

### CONTACT

**Initiative Développement**  
29 rue Ladmirault  
86000 Poitiers – France

**Quentin VILSALMON**  
Chargé de mission  
Citoyenneté et Territoires  
+33.(0)5.49.60.32.26  
q.vilsalmon@id-ong.org

### AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



*Le contenu de la présente publication relève des  
seules responsabilités d'ID*



RENFORCER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE COMMUNALE

Retour sur l'expérience d'ID dans 3 communes du Haut Nord-Ouest, Haïti



Réalisation de la carte de l'Île de la tortue par les élus

# HAÏTI

Avec la Constitution de 1987, Haïti a opté pour un modèle de gouvernance décentralisée reposant sur trois niveaux de collectivités territoriales (CT) dotés de compétences précises : le département, la commune et la section communale. Cependant, faute de ressources financières, matérielles et humaines suffisantes, les collectivités peinent à assurer les compétences qui leur sont dévolues par la loi, notamment la maîtrise d'ouvrage (MO).

Ce constat est particulièrement valable dans le département du Nord-Ouest, territoire dont les communes connaissent peu d'accompagnement, que ce soit par le pouvoir central ou par les ONG en raison de son enclavement.

Pour remédier à cette situation, ID a entamé un processus de renforcement à destination des mairies et Conseils d'Administration des Sections Communales (CASEC) de trois communes du Haut Nord-Ouest : Saint-Louis du Nord, Île de la Tortue et Anse-à-Fôleur. La collaboration avec chacune de ces communes a été formalisée par une convention de partenariat.

### Répartition des collectivités territoriales accompagnées

COMMUNE	NOMBRE DE COLLECTIVITÉS ACCOMPAGNÉES	
	MAIRIES	CASEC
SAINT-LOUIS DU NORD	1	6
ÎLE DE LA TORTUE	1	2
ANSE-À-FOLEUR	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>11</b>
	<b>14</b>	

## UNE LOGIQUE D'APPRENTISSAGE PAS À PAS

Les CT accompagnées avaient déjà eu l'occasion de porter des projets de développement par le passé. Cependant, les diagnostics réalisés ont montré que la MO n'était pas encore maîtrisée. Les mairies étaient dépourvues de personnel dédié à la MO ; quant aux sections communales, elles ne maîtrisaient pas toutes les compétences de base (budget, reporting, etc.) et requéraient donc un appui renforcé.

Pour cette raison, ID a opté pour une logique d'apprentissage de la MO pas à pas :

1. Une étape de formations pour introduire le sujet auprès des mairies et CASEC ;
2. Puis le montage de projets structurants ;
3. Enfin, l'opérationnalisation des projets afin que les CT puissent mettre en pratique les connaissances et compétences acquises.

L'objectif était de permettre aux autorités locales d'expérimenter l'ensemble de la chaîne de maîtrise d'ouvrage, du début à la fin, et de se l'approprier progressivement, afin qu'elles soient en mesure, à l'issue du processus, de mettre en œuvre des projets de développement de manière autonome.

## UNE FORMATION POUR FAMILIARISER LES ACTEURS AVEC LA MO

Préalable essentiel, la formation a permis de familiariser les participant.e.s avec les grandes étapes de la MO et de les préparer au montage de leur projet. Organisée entre mai et juillet 2019, elle était destinée à une série d'acteurs stratégiques des trois communes appuyées : cadres des mairies, représentants des CASEC (quatre par CASEC, dont le secrétaire) et représentants des Conseils de Développement Communaux (CDC).

Les participant.e.s ont pu assister à deux modules de formation sur la MO :

> **Un premier module** théorique sur les concepts clés associés à la MO, les principales étapes à respecter, les responsabilités et les rôles des différents acteurs impliqués, etc. ;

> **Un deuxième module** pratique sur la définition et le montage de projets.

Les formations ont eu lieu sur place, dans les communes concernées, à raison de deux journées par commune, afin de limiter les déplacements et d'être au plus près des acteurs. Cela a également permis d'adapter le contenu des modules en fonction du public et donc, de faciliter l'appropriation des concepts. Ainsi, le premier jour, les animateurs ont demandé aux participant.e.s de faire un retour sur des expériences de MO réussies ou échouées dans leur commune afin que la formation repose sur des exemples parlants.

Praxis et proximité étaient aussi les maîtres-mots du module suivant. En effet, lors de la deuxième journée de formation, les participant.e.s ont pu initier la définition de leur projet ; d'abord de manière individuelle, en réfléchissant à une situation qu'ils/elles aimeraient résoudre dans leur commune, et ensuite de façon collective, en priorisant en groupe (à raison d'un groupe par CT) les propositions qui avaient émergées.

Grâce aux commentaires et questions formulées par les animateurs et les autres participant.e.s, les différents groupes ont été amenés à recadrer et affiner leur idée initiale, de manière à ce que chacun puisse quitter la formation avec un premier squelette cohérent de projet répondant aux questions « quoi, pourquoi, où et comment ».

Il n'était pas exigé que les projets proposés soient formellement inscrits dans les Plans Communaux de Développement (PCD), étant donné que ceux-ci avaient atteint leur date de validité. Néanmoins, les projets devaient répondre à un certain nombre de critères : correspondre à des besoins identifiés dans la commune, être rentables (générateurs de revenus pour la commune), être réalistes et enfin relever d'un de leurs 11 champs de compétences. Pour définir leur projet, les participant.e.s se sont notamment basés.e.s sur les promesses formulées lors des campagnes électorales. Les idées de projets ont ensuite été adoptées en conseil et validées par le cadre de concertation approprié (CDC ou CDSC), ce qui a permis de s'inscrire dans une démarche participative et de s'assurer de l'adhésion des acteurs locaux. Certains projets ont été modifiés pour répondre aux recommandations des cadres de concertation qui ont parfois jugé d'autres projets plus pertinents. Parmi les projets finalement retenus, nombreux concernent des infrastructures (passerelles, hangars, abris, etc.). Cinq CASEC sur onze ont choisi de réhabiliter leur bureau.



Le maire de la commune Saint-Louis du nord entre les CASEC de la 3<sup>ème</sup> et de la 4<sup>ème</sup> section

## LE MONTAGE DES PROJETS : ENTRE RESPONSABILISATION ET APPUI DES ACTEURS

À l'issue de la formation, ID a fourni un canevas en créole aux CT pour leur permettre de soumettre leur projet et de bénéficier d'un financement (1,5 millions HTG pour les mairies et 300 000 HGT pour les CASEC) pour le mettre en oeuvre. Lors de cette deuxième étape, les collectivités avaient pour responsabilité de préparer tous les éléments nécessaires au dépôt de leur dossier :

> **Description de l'action** : identification des porteurs de projet, grandes lignes du projet et justification de sa pertinence ;

> **Budget** : devis des prestataires et plan de financement (dont la part de contribution communautaire).

L'équipe projet avait fait le choix de se positionner en retrait, en laissant les autorités locales remplir une première version en toute autonomie afin de leur permettre d'apprendre « en faisant ». Sur la base des recommandations de l'équipe, les CT ont ensuite pu soumettre un dossier consolidé.

Néanmoins, si initialement l'accent avait été mis sur la responsabilisation des autorités locales, force était de constater que celles-ci rencontraient parfois des difficultés à remplir le canevas, en particulier les CASEC. En effet, n'étant pas habitués à réaliser une demande de financement aussi « exigeante », ceux-ci étaient parfois réticents à suivre toutes les démarches. D'autres cherchaient davantage à toucher des fonds qu'à renforcer leurs capacités. Enfin, même si certains CASEC se montraient motivés, le court temps de formation initiale ne leur a pas permis d'acquérir toutes les compétences nécessaires au montage de leur projet.

Pour mener, malgré tout, cette étape à son terme, l'équipe a dû fournir un appui soutenu aux représentants des CASEC, en leur permettant de passer régulièrement au bureau d'ID pour remplir le formulaire, saisir les informations sur ordinateur et corriger leur dossier. Les visites étant souvent aléatoires et improvisées, cela a exigé une importante flexibilité de la part de l'équipe. Grâce à cet appui, les 14 collectivités ont pu déposer leur dossier. Une fois les critères établis respectés, ID a validé automatiquement les projets soumis.

Malheureusement, les populations cibles de certains projets n'ont pas été consultées lors de la conception des dossiers, ce qui a limité la pertinence de ces initiatives-là. Ainsi, à Anse-à-Foleur, les vendeuses ont déploré l'absence d'un endroit pour l'entreposage des denrées et la cuisson de nourriture au sein des 9 kiosques réalisés dans le marché Vendredi.

## LE FINANCEMENT : DES PROCEDURES POUR PASSER À LA PRATIQUE

Une fois les accords signés, ID a procédé au paiement de la première tranche (soit 50 % du financement total). Il avait été décidé de verser les fonds aux CT sur leur compte bancaire ; choix qui exigeait un effort supplémentaire de la part des CT puisque les projets soumis devaient être conformes aux recommandations de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA). Afin de les y préparer, un travail de plaidoyer a été effectué en amont. Une délégation d'élus locaux et de comptables communaux impliqués dans la démarche

s'est rendue à la direction départementale de la CSCCA pour échanger et anticiper les points de blocage.

Une fois le premier contact établi, chaque collectivité a pu préparer une réquisition, qui devait être signée par le Contrôleur Financier Territorial (CFT) du MICT avant validation finale par la CSCCA. Enfin, la dernière étape consistait à se présenter à la succursale départementale de la Banque Nationale du Crédit (BNC), qui héberge les comptes officiels de toutes les CT du pays, et à récupérer les montants accordés.

Si cette procédure de décaissement a permis de renforcer les liens entre les CT et la CSCCA, elle a également retardé le lancement des projets et entraîné des frais administratifs supplémentaires qui n'avaient pas été anticipés. Malgré ce démarrage difficile, l'ensemble des 14 collectivités accompagnées a fini par pouvoir initier leur projet.

À mi-parcours de la mise en oeuvre des projets, les CT devaient remettre un rapport narratif et financier intermédiaire à ID. Son approbation par ID, via une lettre de non-objection, et la validation de ce même rapport par la CSCCA, conditionnaient le versement de la seconde tranche. À l'issue de cette évaluation, quatre CASEC ont dû abandonner le dispositif pour des causes variées :

> Un CASEC a été écarté pour cause d'opacité dans l'utilisation des fonds ;

> Trois CASEC n'ont pas pu décaisser leur première tranche, ni bénéficier du financement de la deuxième tranche, pour avoir court-circuité le CFT lors d'un financement antérieur, malgré le plaidoyer réalisé par ID auprès du CFT pour résoudre la situation.

Les dix collectivités restantes (3 mairies et 7 CASEC) ont en revanche pu mener le processus jusqu'au bout, avec l'appui de l'équipe d'ID.

## DES COLLECTIVITÉS RENFORCÉES...

Tout au long du processus, les autorités locales ont bénéficié d'un accompagnement de proximité, sous forme de temps d'appui-conseil et d'outils mis à leur disposition (modèle de rapport narratif et financier, etc.). Tout en accordant une grande autonomie aux collectivités, les animateurs ont effectué des visites régulières sur le terrain, suivant une répartition et un calendrier prédéterminés, pour suivre l'état d'avancement des projets, identifier les points de blocage et apporter leur appui là où cela était nécessaire.

De plus, plusieurs rencontres de concertation ont eu lieu au bureau des trois mairies, ainsi qu'au bureau d'ID, afin d'affiner certains points de l'action, notamment des aspects relatifs au calendrier d'exécution (suite aux retards liés à la crise sanitaire) et au financement des projets (suite à la montée des prix des matériaux et la chute abrupte du dollar US face à la gourde).

Les autorités locales ont donc pu mettre en pratique les connaissances et compétences nouvellement acquises, et sont sorties renforcées du processus, en particulier certaines mairies, qui ont compris leur rôle de maître d'ouvrage et prennent dorénavant en main tout le processus de mise en oeuvre.

*« L'accompagnement d'ID est unique pour moi et pour mes pairs, j'ai fait moi-même mon projet et j'ai aidé mes pairs dans leur initiative. »*

Claudius DEMELIEN,  
coordinateur de CASEC de la 2<sup>ème</sup> section, Ile de la Tortue

## ... MAIS QUI CONTINUENT À REQUÉRIR DE L'ACCOMPAGNEMENT

Si on constate de réels progrès, des limites sont également à signaler. En effet, la synergie entre acteurs reste à renforcer, aussi bien au sein des CT qu'entre collectivités et autres acteurs locaux (société civile, habitant.e.s).

Sur l'île de la Tortue, il a ainsi fallu attendre un an après la signature du contrat pour que la mairie mette sur pied un comité de gestion du projet composé de marchand.e.s et d'habitant.e.s. Quant aux CDC, ils ont été pratiquement écartés du processus par les conseils municipaux, alors même que les contrats prévoient qu'ils soient impliqués dans la mise en œuvre.

Une fois les projets validés, aucune réunion de CDC ne s'est tenue dans les trois communes, et les cadres de concertation n'ont pas toujours été informés de l'état d'avancement des projets par les mairies, même s'il faut reconnaître que la COVID-19 était en partie responsable de cette situation.

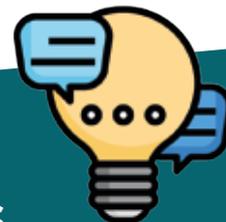
Il s'agit là d'un point de vigilance à prendre en compte. Si les mairies se montrent désormais en capacité de prendre en main le développement sur leur territoire, il faut cependant veiller à ce qu'elles continuent à impliquer l'ensemble des acteurs concernés et à rendre compte de leurs actions de manière transparente.

Puis encore, dans beaucoup de cas, seul le coordinateur du CASEC ou le maire principal a géré le budget du projet : les assesseur.e.s ont rarement été informé.e.s du déroulement du projet qu'ils ont signé, et ont été incapables de présenter un suivi lorsqu'ID les contactait.

L'autonomie des CASEC reste aussi un enjeu majeur. En effet, leurs membres étant des politiciens et non des techniciens (ils ont seulement un secrétaire à leur disposition), ils n'ont pas toujours les outils nécessaires pour mener à bien leurs missions. Les actions de renforcement n'ont fait qu'initier l'apprentissage de la MO et aujourd'hui, la pérennisation des acquis reste fragile, d'autant plus que la forte instabilité au sein des collectivités ne favorise pas la consolidation des acquis.

Au-delà des compétences techniques, la disponibilité des CASEC fait parfois défaut. En effet, les élus ayant de nombreuses activités à gérer, il arrive qu'ils manquent de temps et/ou de motivation pour s'investir dans la MO. Un vrai effort doit alors être réalisé par l'équipe pour mobiliser les acteurs et les inciter à s'impliquer.

Si l'engagement déficient de certaines autorités locales peut être vécu comme frustrant, la reconnaissance dont l'équipe fait l'objet de la part d'acteurs externes (ONG, ministères) est d'autant plus gratifiante. Il arrive désormais qu'ID soit sollicité pour donner des conseils ou animer des formations en matière de MO, preuve que son expertise commence à être connue et reconnue, y compris au-delà du territoire du HNO.



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- ▶ Être le plus proche possible des autorités locales, en réalisant des formations sur place « sur-mesure », et en assurant un suivi en continu des initiatives, favorise l'apprentissage.
- ▶ Il faut accorder suffisamment de temps et d'attention à la formation initiale, puisqu'il s'agit de la base sur laquelle reposera l'ensemble des étapes suivantes.
- ▶ Il est parfois utile de prévoir des temps de formation complémentaires (sur la gestion rationnelle du temps, le leadership, etc.) avant de passer à la pratique.
- ▶ Le renforcement des autorités locales doit à la fois viser les compétences hard (montage de projet, gestion de budget, etc.) et soft (communication, sens des responsabilités, etc.).
- ▶ Impliquer tous les acteurs concernés (société civile, population cible, services déconcentrés, etc.) est essentiel, et ce, tout au long du processus.



Groupe de travail des cadres de la mairie et des représentants des CASEC de Saint-Louis du Nord

### AUTEURS

**Steven BEAUPLAN**  
Réfèrent Dynamiques Locales  
s.beauplan@id-ong.org

### CONTACT

**Initiative Développement**  
29 rue Ladmirault  
86000 Poitiers – France

**Lucile WALLEZ**  
Chargée de mission  
Citoyenneté et Territoires  
+33.(0)5.49.60.32.26  
l.wallez@id-ong.org

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE

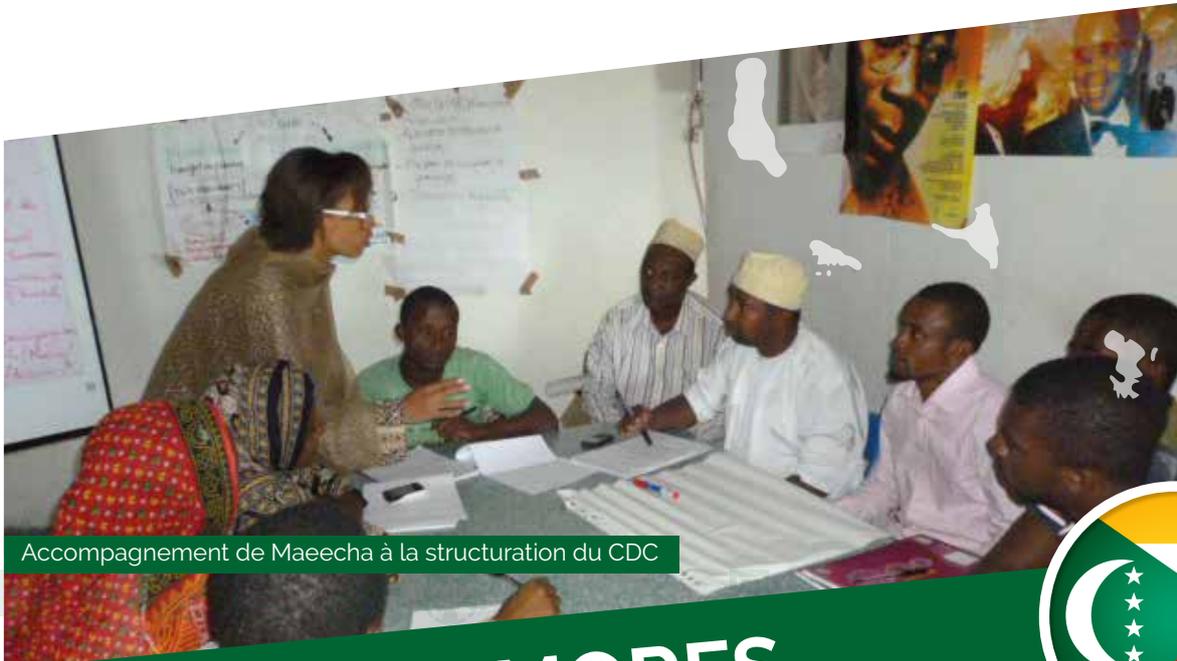


Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités d'ID



## COMMENT APPUYER LES ACTEURS LOCAUX À FAIRE PERDURER LES ESPACES DE CONCERTATION ? QUAND RETRAIT RIME AVEC RESPONSABILISATION ET AUTONOMIE DE GESTION

Retour d'expérience sur les communes de Mitsamiouli  
et Nyumakomo, Grande-Comores



Accompagnement de Maeеча à la structuration du CDC

# COMORES



2013-2021... Voilà 8 ans que MAEECHA accompagne les communes de Mitsamiouli et Nyumakomo, deux communes voisines situées au nord de la Grande-Comores, à planifier et à financer leur développement local de manière concertée et suivant des pratiques innovantes.

Alors que l'expérience de MAEECHA en tant que structure d'appui s'est aguerrie avec le temps et se trouve reconnue au niveau national, que l'accompagnement des deux communes touche à sa fin, une préoccupation demeure :

Les acteurs locaux seront-ils en mesure de faire perdurer ces pratiques innovantes, et notamment les espaces de concertation qui ont vu le jour au démarrage du programme et qui se sont vus renforcés au cours de ces 8 années ?

Il s'agit là de l'éternelle question de l'appropriation et de la durabilité des actions d'une part et de l'intensité des changements de mentalités et de pratiques chez les acteurs d'autre part.

L'année 2021 étant marquée par « le clap de fin » du processus d'appui, les Assemblées Générales (AG) des Cadres de Concertation communale (CC) seront les dernières qui verront la contribution de MAEECHA; elles sont par conséquent l'occasion parfaite pour éprouver l'ensemble de ces préoccupations :

les acteurs locaux ont-ils pris leur responsabilité dans l'organisation de ces AG ? Sont-ils aujourd'hui dans une démarche de restitution « citoyenne » presque naturelle et maîtrisée ?

Et par là, notre positionnement a-t-il réellement évolué dans cet accompagnement ? Autant de questions auxquelles cette fiche tentera de répondre.

## FAIRE ÉVOLUER LES ESPACES DE CONCERTATION

Les AG des CC représentent l'organe délibératif du dispositif, quand le Comité de Développement Communal (CDC) est son organe exécutif. Tous deux sont désignés pour 5 ans – la durée du Plan de Développement Communal (PDC) – et ont à leur tête un bureau élu pour deux ans et demi.

Alors qu'au début du programme, l'organisation et la tenue des AG annuelles des CC reposaient essentiellement sur MAEECHA – les acteurs locaux étant encore en apprentissage de ces pratiques de concertation – les AG des trois dernières années ont été placées sous le leadership des CC.

Nous sommes alors dans un contexte où les premiers PDC touchent à leur fin (puisque planifiés sur la période 2014-2019) et où les mandats des bureaux des CC arrivent aussi à leur terme ; les membres des AG devant donc être renouvelés.

Sans compter que 2020 est une année plus que singulière au cours de laquelle les dispositifs de concertation et leur dynamique, reposant sur des rencontres régulières des acteurs locaux, ont été mis à rude épreuve par la crise sanitaire de la Covid-19. Aussi, lorsque les rassemblements sont à nouveau autorisés, ce sont donc des membres éprouvés et très essouffés que nous retrouvons ; notamment ceux de la commune de Mitsamiouli, échaudés par une AG reportée à maintes reprises alors que celle de Nyumakomo a pu se tenir en août 2020.

Pour les deux communes, la démarche est la même : mettre les acteurs locaux en responsabilité dans l'organisation technique et logistique de l'événement, observer la nature et l'intensité des changements opérés chez eux en tant qu'individu et/ou groupe et dans leurs pratiques de développement local ; les mettre en confiance pour valoriser l'expérience acquise.

## UNE PRISE DE RECUL DE MAEECHA

Compte tenu des trois années d'apprentissage des CC dans la préparation de ces événements, pour ces « dernières » AG qui ont lieu au dernier semestre 2020, MAEECHA fait le choix de se positionner en tant qu'accompagnateur de l'organisation tout en étant plus en retrait que d'habitude lors de la tenue même des AG. En pratique, MAEECHA se retrouve quasiment dans un rôle de bailleur pour les frais à sa charge, suivant d'un oeil bienveillant le respect des procédures et assurant les paiements directs.

Comme à l'accoutumée, les communes et localités hôtes prennent en charge le foyer accueillant l'assemblée, l'installation des chaises et sa décoration, et MAEECHA le reste des frais (sonorisation, communication, vidéo projection, restauration, transport), à la différence que les CC ont géré seuls la recherche des prestataires de services et leur mise en concurrence cette fois-ci.

En tant qu'accompagnateur, il nous subsiste le rôle de mettre les acteurs locaux sur les rails, de trouver le moyen de les rassembler s'il y a lieu, pour ainsi lancer la dynamique. Malgré l'essouffement perceptible, nous sommes soulagés de voir des bureaux des CC qui ont gagné en compétences et qui sont ainsi en capacité de prendre en charge ces aspects en autonomie.

## DE L'IMPORTANCE DE S'APPUYER SUR DES ÉLÉMENTS MOTEURS DE LA CONCERTATION

Comme souvent dans les structures associatives, les CC étant formalisés et organisés comme tel, nous retrouvons le même noyau dur de personnes impliquées activement et mobilisées autour de l'événement.

Si elles n'ont aucun mal à penser l'organisation et le déroulement des AG, de même qu'à élaborer les outils techniques et financiers restituant leurs activités annuelles, il leur est difficile d'organiser une distribution efficiente des tâches et de respecter le planning d'organisation au vu de leur effectif réduit.

Si ce constat est valable pour les 2 communes, notons tout de même une singularité : le président du CC de Nyumakomo est un homme influent, reconnu pour son savoir-faire, fort d'une expérience de deux mandats à ce poste et surtout animateur communautaire dans l'âme et très disponible malgré un métier d'artisan couturier très prenant.

Alors, quand bien même le maire nouvellement élu montre quelques réticences face à la place occupée par le CC – de peur que ce dernier se substitue au conseil communal – les qualités du président du CC et de son équipe et les acquis résultant de ces 8 années d'accompagnement ont réussi à raviver une bonne dynamique entre la municipalité et le CC.

À Mitsamiouli, la situation semblait plus préoccupante : toujours le même noyau dur de membres du bureau du CC, mais cette fois-ci, très peu de collaboration entre eux, allant même jusqu'à une vraie réticence à l'idée de travailler ensemble pour l'organisation de cet événement phare dans le dialogue élus-société civile.

Certes, les reports successifs de l'AG du fait des contraintes sanitaires avaient quelque peu affaibli leur motivation, mais le mal était plus profond : le président du CC de Mitsamiouli, quoiqu'étant une personnalité influente aussi, s'est montré très peu disponible ces dernières années, et son absence de délégation au reste de l'équipe semblait avoir eu raison de l'esprit de cohésion et des bonnes pratiques de travail expérimentées jusque-là, à un point tel que le dialogue entre le leader du CC et son bureau était rompu.

En amont de la tenue de l'AG, des réunions de préparation réunissent les membres du bureau sur invitation du président. Cette fois, alors que la réunion était confirmée, aucun membre du bureau ne s'est présenté par protestation face à leur président.



Les membres du CC de Mitsamiouli réunis en AG

Afin de pacifier la situation, MAEECHA a sollicité le maire, nouvellement élu aussi, pour faire figure de médiateur. Dans son apprentissage du rôle du CC et les réflexions collectives menées avec l'équipe programme, il s'est très vite approprié son rôle de coordinateur de la concertation et a bien voulu se positionner en leader investi tant dans l'évaluation du premier PDC et l'élaboration du nouveau PDC 2020-2025 amené à être validé lors de l'AG, que dans l'appui à l'organisation même de l'événement. La réunion de préparation a été à nouveau organisée à son initiative et cette fois l'ensemble des invités répondent présent ; son implication et son leadership permettent de renouer le dialogue entre les membres du bureau du CC qui s'engagent alors davantage dans la réalisation de leurs missions.

L'implication du maire, qui s'est approprié de la démarche et a porté le mouvement d'organisation de l'AG vers le haut, est un atout. Il était certainement plus aisé pour lui de revêtir le rôle de médiateur et coordinateur dans la mesure où il a très vite pris les rênes de la gestion communale et ne craignait pas de se sentir en difficulté lors de l'AG, qui peut très vite se transformer en « procès » de l'administration communale au détriment du forum qu'elle a vocation à être.

## UNE FORTE RESPONSABILISATION DES COMITÉS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL DANS L'ORGANISATION

Dans les deux communes, les machines se sont alors mises en branle : les CDC prennent les choses en main et contribuent à l'élaboration du budget prévisionnel de l'AG en recherchant les devis appropriés, le tout dans le respect des procédures administratives et financières de rigueur pour les différentes prestations de services nécessaires, telles que l'organisation des navettes déplaçant les membres de l'AG depuis leur localité jusqu'au lieu de l'événement, la restauration, l'organisation et la sonorisation de la salle. Ils élaborent le planning et

l'animation de l'AG, ainsi que les différentes présentations restituant le bilan annuel technique et financier.

En amont, les CDC partagent régulièrement leurs avancées, suggestions et initiatives avec MAEECHA. Force est de constater qu'ils ont acquis les bonnes pratiques et les bons réflexes quant aux procédures administratives et financières, et surtout quant aux enjeux clés d'une bonne organisation technique et pratique événementielle. Aujourd'hui, les CDC des deux communes sont largement en capacité d'organiser seuls une AG réunissant le CC.

Ils sont même allés jusqu'à faire évoluer le dispositif de concertation en mettant en place une commission villageoise issue de la localité abritant l'événement de façon à améliorer la coordination entre le village hôte et le bureau du CDC. En effet, les CDC ont tiré les leçons des AG précédentes pendant lesquelles il a pu y avoir des incompréhensions entre les bureaux et les villages hôtes, et ont appris à mieux se concerter et à mieux organiser les tâches inhérentes à l'organisation de l'événement phare du CC.

## CES ACQUIS EN TERMES D'AUTONOMISATION ET DE RESPONSABILISATION SERONT-ILS DE RIGUEUR LE JOUR J ?

À Nyumakomo, le dimanche 30 août 2020 : la décoration et l'installation du foyer abritant l'AG du CC dans la localité de Toyifa tiennent toutes leurs promesses.

L'effervescence est à la hauteur du dynamisme insufflé par le comité d'organisation. Le CDC prend le leadership de l'installation des membres, de l'animation de la matinée de même que la présentation du bilan annuel en termes de développement local. Les projets mis en œuvre sont égrainés et le bilan financier restitué. Quoiqu'un peu confus dans son propos, le maire harangue l'assemblée de sa volonté d'aller de l'avant et de chercher encore à légitimer les autorités locales dans leur rôle de chef de file du développement local.

Quelques mois plus tard, à Mitsamiouli, le démarrage de l'AG dans la localité de Fassi est plus mitigé. L'AG se tient dans une salle de classe de l'école primaire réhabilitée dans le cadre du PDC 2014-2019 avec le soutien de MAEECHA et non dans un foyer, à l'instar des AG précédentes ; un lieu certes emblématique pour valoriser les réussites de la démarche, mais peu approprié vu le contexte sanitaire et les personnes attendues. Malgré quelques oublis de la part du comité d'organisation, les débats prennent vie et le CDC tient les rênes de l'animation. Par ailleurs, dans la continuité de la dynamique engagée pour renouer le dialogue au sein même du CC, le nouveau maire de Mitsamiouli montre une plus grande appropriation du dispositif de concertation et de la démarche générale insufflée par le programme par rapport à celui de Nyumakomo.

Dans l'ensemble, ces deux « dernières » AG placées sous l'observation de MAEECHA ont été de belles AG.

Notre satisfaction la plus grande est d'observer les acteurs locaux évoluer et de voir les changements positifs acquis au fil du temps dans les mentalités et les pratiques. Les CC sont aujourd'hui compétents et outillés en termes de sensibilisation communautaire, d'animation de la concertation à l'échelle communale, de pratiques de restitution publique, d'organisation d'espaces et d'événements de dialogue élus-citoyens et plus généralement de gestion d'une association communale.

Ces AG ont été davantage l'occasion de riches débats autour du développement des deux collectivités que l'occasion de régler des comptes ou des tensions inter-villageoises, comme cela a pu être le cas par le passé. Les acteurs locaux comprennent largement l'intérêt d'un tel espace de concertation et les enjeux qui s'y jouent pour l'amélioration de leurs conditions de vie au quotidien et à long terme.

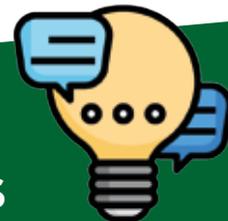
« On a senti que les citoyens et les autorités locales étaient là pour participer. On est là pour faire un bilan collectif des actions de développement local et non le procès des autorités ou régler des conflits inter-villageois. »  
Témoignage d'un membre de l'AG

D'une part, les membres apprécient particulièrement les restitutions régulières de la part du CDC auprès des citoyens, pratique aujourd'hui élargie au sein du conseil communal, de Nyumakomo notamment. Ils se disent satisfaits du dispositif CC en tant que tel, des présentations faites par le CDC, mais surtout de constater que ce dernier maîtrise l'organisation et l'animation de l'AG sans que MAEECHA ne soit directement impliqué.

Aujourd'hui, quand bien même les CC ont encore des efforts à faire pour s'affirmer, la dynamique de concertation à l'échelle communale est intériorisée et les AG attendues comme des rendez-vous annuels d'exercice de la citoyenneté. Les anciens sont satisfaits de voir leurs enfants voler de leurs propres ailes et les élus des deux communes recommandent la mise en place d'un CC dans les autres communes.

## LES LEÇONS APPRISSES

- Si l'envie, le dévouement et la motivation sont les maîtres-mots qui ont animé les membres des CC durant ces années, le bénévolat a ses limites surtout dans des contextes gangrenés par les conflits politiques, inter-villageois et personnels.
- Comment concilier politique du développement local et politique politicienne ? Force est de constater que la dynamique positive qui a régné durant ces années est souvent freinée par l'élection de nouvelles autorités qui n'ont pas forcément favorisé le maintien de cette dynamique.
- Le ralliement du couple maire et président du CC dans la vision commune du développement local est une condition sine qua non pour une bonne animation de la concertation.



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

> **L'organisation accompagnatrice doit faciliter la médiation des conflits/tensions tout en conservant une posture de neutralité (ne pas prendre parti).**

> **Pour mieux animer la concertation, les critères de désignation des membres de bureaux du CC doivent faire l'objet d'une campagne d'information sur au moins deux semaines avant la tenue de l'AG.**

Les critères de qualité des membres doivent être suffisamment communiqués durant la campagne. Cette stratégie peut jouer sur la reconnaissance sociale de chaque membre.

> **Le positionnement du CC en tant qu'outil de médiation locale représenté par son bureau peut renforcer la cohésion sociale locale.**

> **Lors de nouvelles élections communales, les CC peuvent être encouragés à plaider pour le respect du PDC, voire à exiger des engagements fermes de la part des candidats.**

### AUTEURS

**Lamiat SAID ABDALLAH**  
Responsable programme

**Houfrane HASSANE**  
Assistante de programme

**Abdillah SAID**  
Animateur Développement Local

**Nasser ASSOUMANI**  
Directeur

### CONTACT

**Mouvement Associatif pour l'Education et l'Egalité des Chances MAEECHA**

Route de la Corniche  
Immeuble MagMarket  
Moroni  
Union des Comores

Tél : (+269) 773 99 76  
maeecha@maeecha.org  
Lsaidabdallah@maeecha.org

### AVEC LE SOUTIEN DE



Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités de MAEECHA et d'ID

PARTICIPATION ET IMPLICATION ACTIVE DES AUTORITÉS  
LOCALES DANS LA PROMOTION DES DROITS HUMAINSRetour sur l'expérience du programme ADEL-DH, Département  
de la Lékoumou, Congo-BrazzavilleSensibilisation sur la loi 05-2011 portant promotion et  
protection des peuples autochtones

## CONGO BRAZZAVILLE



Au Congo-Brazzaville, la mise en application des droits humains (DH) par l'État congolais tient aussi bien de l'ambition (premier État du bassin du Congo à proposer une législation portant sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones, la loi n°5-2011 du 25 février 2011) que de l'ambiguïté (il a fallu attendre 8 ans avant l'adoption des décrets d'application de la loi n°5-2011).

Cette ambiguïté se traduit de façon concrète dans les différents départements du pays par un maintien des discriminations envers les autochtones. En effet, les autorités locales connaissent mal cette nouvelle législation et ne disposent pas des moyens nécessaires pour la faire appliquer sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre du programme « **Renforcer dans 3 districts de la Lékoumou le Rôle de la Société civile pour Promouvoir le Respect des Droits Humains et Consolider l'État de Droit** », cofinancé par l'Union Européenne et l'Agence française de développement (décembre 2018 – novembre 2021), Initiative Développement (ID), associée à deux ONG congolaises, CERPAC et APDPA-PV, conduit des actions d'appui institutionnel aux autorités locales quant à cette nouvelle législation et son application dans le but de promouvoir les droits humains.

Le but de cet appui est que les autorités locales (AL) soient en mesure de soutenir et relayer la société civile qui s'implique sur cette problématique à travers des espaces de concertation, les Comités de Développement Local (CDLs).

Allant au-delà de la simple redevabilité, les AL ont été impliquées de façon transversale dans la mise en œuvre du programme.

Plusieurs actions et mécanismes ont été mis en place, avec la société civile, pour faire des autorités locales des parties prenantes de la promotion des DH.

## RENFORCER LES CAPACITÉS POUR MIEUX AGIR : DES FORMATIONS À L'ENDROIT DES AUTORITÉS LOCALES

La première approche adoptée par ID a été de renforcer les capacités des autorités locales, notamment des agents de la préfecture, du Conseil départemental, des sous-préfectures, des forces de l'ordre, de la force paramilitaire, des services sociaux et de base, sur la législation congolaise en matière de DH.

Les ateliers ont permis de familiariser les autorités locales avec les textes législatifs et réglementaires relatifs aux droits humains, afin qu'ils puissent plaider pour un meilleur respect des droits humains auprès des acteurs administratifs et sociaux du département de la Lékoumou. C'était aussi l'occasion de vulgariser les récents décrets d'application de la loi n°05-2011 auprès des autorités, ceux-ci n'ayant pas reçu de formation sur les modalités de mise en œuvre de la loi.

Ces formations se sont voulues didactiques, favorisant la réflexion collective plutôt que la seule transmission de livrables.

Regroupées par domaines de compétence, les autorités locales ont bénéficié de la formation avec leurs pairs (santé, affaires sociales, police, etc.). Cette stratégie s'est avérée très efficace, car elle a permis d'adapter les modules de formations à la cible et à ses compétences.

**Les services déconcentrés ont été formés sur les décrets d'application concernant l'éducation et la santé. Le corps médical a lui réfléchi sur les pratiques et défis auxquels il fait face. De ces échanges est ressorti un engagement d'appliquer la gratuité des soins dans les domaines possibles (consultation, suivi prénatal, etc.)**

Les ateliers ont été le vecteur pour les autorités de remettre en question leurs pratiques et de mener une réflexion sur les réalités vécues dans leur territoire selon un prisme droit humain afin d'y apporter des solutions locales.

## IMPULSER LA PRISE D'ENGAGEMENTS ET D'INITIATIVES PAR LES AUTORITÉS LOCALES

Les ateliers de formation ont été des temps d'apprentissage, qui ont également permis de poser les bases d'une discussion sur les préoccupations réelles des populations et d'inspirer des actions à mettre en œuvre pour changer la situation actuelle.

Pour cela, l'équipe d'ID a mis en place différentes stratégies, notamment l'organisation graduelle des ateliers de formation (formation de la société civile, puis formation des AL des districts, et enfin formation des AL du département).

Ainsi, l'atelier avec les autorités locales au niveau des districts a permis de présenter et de débattre des préoccupations des populations recueillies au cours de l'atelier société civile.

À leur tour, les autorités locales, en plus des réponses et des engagements pris, ont exprimé également les limites et défis rencontrés à leur niveau pour proposer des solutions (manque de moyens, de formation, etc.). Ces conclusions ont ensuite été présentées aux autorités départementales. Ces échanges ont provoqué une prise de conscience, et suscité un début d'engagements des autorités locales en faveur des droits humains.

**Plusieurs actions ont été menées par les AL suite à ces ateliers. Par exemple, le médecin chef s'est engagé à appliquer la consultation gratuite pour les autochtones. Le sous-Préfet de Zanaga a émis une circulaire pour l'intégration d'une femme autochtone dans la commission cuisine des cantines scolaires. Le Secrétaire Général de Zanaga a lui initié une sensibilisation des populations autochtones sur l'importance de l'éducation pour les enfants.**

Une autre stratégie a été l'organisation de temps de discussion axés sur le partage d'expérience au cours desquels les AL échangeaient avec les formateurs sur la promotion des DH dans d'autres régions et le rôle joué par les autorités locales, afin d'inspirer les actions pouvant être mises en œuvre. Les autorités ont également été amenées à travailler sur des cas pratiques de violation ou de méconnaissance des DH.



Formation de la force publique sur les droits humains



Réflexion sur les décrets d'application de la loi n°05-2011

## CHEF DE FILE DU CHANGEMENT : IMPLIQUER LES AL POUR RENFORCER LEUR POSITIONNEMENT

ID a également favorisé le renforcement du positionnement des AL en tant que chef de file du changement dans leurs communautés, en plaçant sous le leadership des AL, les actions ayant une incidence directe sur les communautés.

Ainsi, les autorités locales ont été impliquées tout au long du processus de diagnostic mené par les CDLs pour mettre en lumière la situation des DH vécue par les populations du département. Elles ont notamment contribué au zonage, à l'établissement du calendrier des activités et au choix des thématiques à aborder.

Elles ont également facilité la bonne tenue des ateliers consultatifs et la pleine participation des groupes marginalisés en sensibilisant la population, en alertant la force publique et en luttant contre les pratiques d'intimidation courantes envers les femmes et particulièrement les autochtones (qui subissent parfois des violences verbales ou physiques après leur participation à un atelier thématique).

À la fin du diagnostic, le plan d'action a été élaboré en collaboration avec les AL, en intégrant leurs propositions d'action, puis adopté de façon collégiale avec la société civile afin de marquer l'engagement de l'ensemble des acteurs à s'impliquer dans sa mise en œuvre.

De même, les autorités locales ont joué un rôle majeur dans l'organisation d'un appel à microprojet (AMP) en vue de promouvoir les DH sur les trois districts. À la tête du jury, elles ont facilité la sélection des microprojets, notamment en améliorant les critères d'éligibilité, en promouvant la discrimination positive et en apportant leur expérience et leur connaissance approfondie des localités. Leur participation a donc renforcé la crédibilité et la pertinence des résultats de sélection, en plus d'avoir facilité l'implication ultérieure des AL dans la mise en œuvre des projets sélectionnés (suivi, appui aux porteurs de projets, etc.).

## RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL ET LA COLLABORATION SOCIÉTÉ CIVILE-AUTORITÉS LOCALES

La participation des AL aux diagnostics, au processus d'AMP et au suivi de la mise en œuvre des projets sélectionnés a aussi permis de renforcer la collaboration entre les AL et la société civile.

Le diagnostic sur les droits humains a permis aux groupes marginalisés (autochtones, femmes et jeunes) de s'exprimer sur la marginalisation dont ils sont victimes et de faire part de leurs préoccupations aux autorités locales par l'entremise des CDLs. Les ateliers organisés avec les autorités locales ont été l'occasion d'échanger sur ces préoccupations. Ces échanges ont aussi permis de prendre connaissance et d'examiner les réponses déjà apportées par les autorités locales, afin de les prendre en compte dans le diagnostic et dans le plan d'action qui en a découlé. Il a facilité la recherche de solutions communes et la réflexion collectivement à leur mise en œuvre.

**Les AL ont également soutenu les projets structurants des CDLs qui favorisent une meilleure accessibilité à la citoyenneté. Ainsi, partant d'un constat de mauvaise conservation des pièces d'état-civil par les autochtones, le CDL de Komono a entrepris de mener une opération de plastification et pour cela, il a impliqué les AL, en particulier les administrateurs-maires et les sous-préfets. Ces dernières ont contribué en communiquant avec les populations, en collectant les pièces, en les redistribuant et en approfondissant la réflexion sur la problématique.**

Pour maintenir cette collaboration, ID a institué la restitution des actions menées, la participation active des AL aux activités et des échanges réguliers comme un principe pour tous les acteurs du programme.

## SOUTIEN AU PLAIDOYER RELATIF AUX DROITS HUMAINS PAR LES AUTORITÉS LOCALES

Suite aux actions menées avec les autorités locales, l'administratrice-maire de la Communauté Urbaine de Zanaga a décidé d'entreprendre un plaidoyer auprès des autorités nationales sur l'effectivité de la gratuité d'inscription des enfants autochtones. ID a fourni à la Mairie un accompagnement pour l'intégration de ce plaidoyer dans leur plan d'action et une documentation et un appui logistique pour la bonne conduite du plaidoyer.

## FACTEURS DE RÉUSSITE ET DÉFIS DE L'APPUI AUX AUTORITÉS LOCALES

### • Développement local et droits humains :

Au début du programme, une difficulté s'est présentée : au-delà des CDL, la question des DH n'apparaissait pas comme un sujet prioritaire pour les populations, y compris les AL, des districts ciblés par le programme. Leurs problématiques de développement (enclavement, besoins essentiels) rendaient le sujet difficile à aborder.

ID et ses partenaires ont développé un argumentaire montrant le lien entre les droits humains, le développement local et l'accès des populations aux services sociaux, ce qui a rendu le discours plus pertinent au regard de leur situation locale.

### • Une approche « renforcement » et non « défense » :

Contrairement aux organisations classiques qui sont orientées vers la « défense » des DH, ID et ses partenaires se sont orientés vers le « renforcement » des acteurs promouvant les DH. Dans cette approche, les acteurs locaux, à travers différentes activités, ont suscité une réflexion des AL sur les inégalités vécues par certains groupes de la communauté et une remise en question des pratiques au sein de leurs localités. Les échanges ont motivé les AL à l'action, à la prise d'initiatives, et à s'interroger elles-mêmes sur leurs pratiques, les actions réalisées et à mener.

Ainsi, suite à cet état des lieux, les AL et la société civile ont trouvé des solutions locales, ensemble, pouvant conduire au changement. Cette démarche revêt un caractère stratégique, car elle permet d'éviter de mettre les AL sur le « banc des accusés », comme il est de coutume dans les programmes DH classiques, et d'éviter une résistance ou des représailles de leur part.

### • Des AL engagées pour le changement dans leurs localités :

Conscientes de la nécessité d'assurer une participation de tous les groupes au Développement Local pour qu'il soit juste et équitable, les AL se sont activement impliquées dans la mise en œuvre des activités. Les AL au niveau du département et des districts ont mobilisé les chefs de quartier et de village pour faciliter la bonne tenue des activités communautaires.

Les AL se sont aussi impliquées dans la promotion des DH, notamment en dénonçant les abus de langage d'autres AL et en s'engageant à mener des actions pour améliorer la situation dans leurs localités.

### • Des autorités locales face à des grandes contraintes :

Malgré leur volonté « manifestée » de soutenir et contribuer à la promotion des DH, les AL font face à plusieurs contraintes qui les empêchent de mener toutes les actions qu'elles envisagent tant au niveau du département que des districts. Au nombre des contraintes, on peut citer l'absence des budgets de fonctionnement au niveau des structures (santé, éducation, etc.) ou des services déconcentrés de l'État, ce qui les empêche de rendre effectives les dispositions des décrets d'application sur la loi n°05-2011. Il y a aussi l'inadéquation entre certaines dispositions légales et les principes des DH, ce qui rend difficile l'application (code de la famille du Congo datant de 1984...), ainsi que l'absence de décrets d'application pour certaines lois (loi n°04-2010 du 14 juin 2010 portant sur la protection de l'enfant au Congo). Le renouvellement régulier des AL et la forte influence des coutumes et traditions (qui entre-

tiennent les discriminations entre bantous et autochtones) dans ces régions sont également des facteurs non négligeables de ralentissement des progrès et évolutions.

• **Des limites inhérentes du programme :** Le programme n'était pas orienté initialement sur un appui institutionnel aux AL : cette orientation a été prise en cours de mise en œuvre des actions, par soucis d'efficacité dans l'action. Le programme, orienté vers l'appui de la société civile pour la promotion des DH, a une capacité très limitée dans les réponses aux multiples besoins (logistique, matériel et financier) exprimés par les AL. De fait, cette forte orientation du programme vers la société civile a fortement limité la capacité à assurer la mise en œuvre et le suivi de l'effectivité des multiples engagements pris par les AL. Il s'agit donc d'un champ d'action à intégrer dès la conception du projet afin de s'assurer de pouvoir proposer des actions adaptées dès le départ. En outre, il est important de consolider les actions de plaidoyer à destination des autorités nationales pour qu'elles soient aussi responsabilisées aux difficultés que les échelons locaux connaissent dans la mise en œuvre de leurs mandats et compétences en matière de droits humains.



## CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

► **Ne pas prendre position** dans les rapports entre les groupes, mais plutôt les accompagner dans la recherche de solutions collectives aux défis identifiés.

► **Donner la parole** à toutes et tous, en se positionnant comme médiateur, afin d'éviter toute prise à partie des AL par les populations.

► **Répartir** les cibles des formations par corps de métier pour renforcer le partage d'expérience et susciter des engagements collectifs.

► **Impliquer** pleinement les AL et assurer un suivi systématique des engagements et initiatives initiées.

### AUTEURS

**Jyer MAGNONDO**  
Chargé d'appui à la Direction  
pays Congo  
js.magnondo@id-ong.org

**Yannick SARE**  
Responsable de Programme  
ADEL-DH  
y.sare@id-ong.org

**Gabin GOMA**  
Coordinateur volet DH

### CONTACT

**Initiative Développement**  
29 rue Ladmiraault  
86000 Poitiers – France

**Quentin VILSALMON**  
Chargé de mission  
Citoyenneté et Territoires  
+33.(0)5.49.60.32.26  
q.vilsalmon@id-ong.org

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE



Le contenu de la présente publication relève des seules responsabilités d'ID

## ID EXPÉRIENCE

DES ANALYSES, DES TÉMOIGNAGES, DES BONNES PRATIQUES...  
POUR VOUS APPUYER DANS VOS PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL



L'ONG Initiative Développement créée en 1994 intervient dans 9 pays. Au travers des 23 programmes de développement mis en oeuvre, ID participe au renforcement de l'autonomie des acteurs locaux pour qu'ils construisent et mettent en oeuvre eux-mêmes des réponses aux défis sociaux, environnementaux et économiques de leurs territoires. 150 collaborateurs assurent la mise en oeuvre des activités sur le terrain (dont 90% sont des salariés nationaux. Ils sont soutenus par une équipe de 17 personnes en France, au siège de l'association à Poitiers.

Depuis 2004, ID soutient des projets de développement local pour accompagner les processus de décentralisation et soutenir l'émergence d'une société civile structurée et d'une citoyenneté active.

Depuis 2011, ID et ses partenaires : l'ONG GRAIND au Bénin, l'ONG MAEECHA aux Comores, la Fondation NIOSI au Congo-Brazzaville et l'ONG ADEMA en Haïti, sont intervenus en faveur du développement local de façon concertée, dans le cadre d'une convention-programme signée avec l'Agence française de Développement.

Cette convention-programme a également permis aux 5 partenaires de développer un réseau d'apprentissage entre pairs basé sur un travail régulier de capitalisation animé par la thématique « Citoyenneté et Territoires » d'ID.



### Initiative Développement

29 rue de Ladmirault,  
86 000 Poitiers France  
05 49 60 89 66

Contacts :

#### Lucile WALLEZ

*Chargée de mission  
Citoyenneté et Territoires  
l.wallez@id-ong.org*

#### Quentin VILSALMON

*Chargé de mission  
Citoyenneté et Territoires  
q.vilsalmon@id-ong.org*

Avec le soutien  
financier de :

