

Terroirs et Tropiques

Formation, expertise, ingénierie

Appui aux partenariats Europe/Afrique

« Evaluation finale des triennaux MAE (2010-2012) Niger et Madagascar »

**Collectivités et institutions engagées dans la présente
évaluation :**

Commanditaire : Région Basse-Normandie

**Financement et pilotage : Régions Basse-Normandie et
Rhône-Alpes**

Programme Madagascar: Région Basse-Normandie, Région
Rhône-Alpes, Région Atsinanana

Programme Niger : Région Basse-Normandie, communes
françaises d'Ifs, Colombelles, Mézidon-Canon, Castillon en
Auge, communes membres de l'Association des Communes
du Canton de Kornaka au Niger, Associations Eau Vive
Basse-Normandie et Eau Vive Niger

Rapport définitif

Avril 2014

Mission réalisée par le bureau d'études « Terroirs et Tropiques »

Alain le Cavorzin, chef de mission - Vincent Renaud, expert France

Hindatou Labo, experte Niger - Gaston Mananjara, expert Madagascar

Table des matières

ACRONYMES ET ABREVIATIONS	5
PRESENTATION DE LA STRUCTURE DU RAPPORT - EVALUER POUR AMELIORER.....	6
PREMIERE PARTIE : RAPPORT DE MISSION.....	7
1. PRESENTATION DE LA COMMANDE	7
<i>1.1. La politique de coopération décentralisée de la Région Basse-Normandie</i>	<i>7</i>
<i>1.2. L'arrivée à terme de deux programmes triennaux de coopération décentralisée.....</i>	<i>7</i>
<i>1.3. L'approche territoriale du développement (ATD).....</i>	<i>8</i>
<i>1.4. L'évaluation de l'approche territoriale du développement</i>	<i>9</i>
<i>1.5. Dimension participative de l'exercice</i>	<i>9</i>
<i>1.6. Nature et enjeux de l'évaluation.....</i>	<i>9</i>
<i>1.7. Tableau synthétique de la commande</i>	<i>11</i>
2. PRESENTATION DE L'OFFRE DE TERROIRS ET TROPIQUES.....	11
<i>2.1. Une vision du développement par les liens qui s'y structurent.....</i>	<i>11</i>
<i>2.2. Valeurs du bureau d'étude partagée par les experts.....</i>	<i>11</i>
<i>2.3. Principes majeurs d'une évaluation.....</i>	<i>12</i>
<i>2.4. Des outils au service de l'enquête.....</i>	<i>13</i>
<i>2.5. Les limites de l'évaluation</i>	<i>13</i>
3. UNE MISSION MENEES DANS LA CONFIANCE ET LA TRANSPARENCE.....	14
<i>3.1. Le programme général de la mission d'évaluation</i>	<i>14</i>
3.2. MISSION FRANCE (CF ANNEXE 1)	15
<i>En Basse-Normandie.....</i>	<i>15</i>
<i>En Rhône-Alpes.....</i>	<i>15</i>
3.3. MISSION NIGER (CF ANNEXE 2)	15
3.4. MISSION MADAGASCAR (CF ANNEXE 3)	16
DEUXIEME PARTIE : LE RAPPORT D'EVALUATION	17
0.1 INTRODUCTION : LA STRUCTURATION DE LA DEUXIEME PARTIE	17
0.2. RAPPEL DES OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DES PROGRAMME.....	17
<i>Objectifs de l'action</i>	<i>17</i>
<i>Activités et principaux résultats obtenus.....</i>	<i>17</i>
0.3. L'AUTORITE DES ANALYSES ET RECOMMANDATIONS	19
1. PROGRAMME BASSE-NORMANDIE – CANTON DE KORNAKA.....	19
1.1. ACTEURS IMPLIQUES ET LEURS ROLES RESPECTIFS	19
1.2. LES QUESTIONS.....	21
<i>R1. Du sectoriel au global</i>	<i>21</i>
<i>R2. Vers plus d'autonomie des communes ?.....</i>	<i>22</i>
<i>L'ACCK, territoire d'expérimentation de l'intercommunalité</i>	<i>22</i>
<i>Une approche territoriale et intégrée, concrétisée par une association de communes.....</i>	<i>23</i>
<i>Un renforcement institutionnel difficile à mettre en œuvre sans cadre de référence</i>	<i>23</i>
<i>R3. Des actions innovantes et efficaces, mais menacées.....</i>	<i>25</i>
<i>R4. L'expérience personnelle au service de la collectivité.....</i>	<i>28</i>

<i>R6. Trouver un rôle pertinent et durable à chacun</i>	30
<i>Question de vocabulaire</i>	30
<i>R7. Des choix à venir</i>	32
1.4. RECOMMANDATIONS	33
<i>0. Préambule commun aux 2 programmes</i>	33
<i>1. Modélisation de l'ATD</i>	33
<i>2. Réorganisation de l'association intercommunale</i>	34
<i>3. Appui à la professionnalisation de l'administration des communes</i>	35
<i>4. Renforcement de la mobilisation des ressources communales</i>	35
<i>5. Suivi - évaluation</i>	35
<i>6. Observatoire de la situation sociale</i>	36
<i>7. Amélioration de la communication :</i>	36
<i>8. Recours à de l'expertise tierce</i>	37
NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE PROGRAMME PCKBN	38
LES ATOUTS	38
<i>Un territoire pertinent au vu des moyens</i>	38
<i>Une maîtrise d'œuvre efficace</i>	38
<i>Une approche innovante et remarquable au plan national</i>	38
<i>Une réciprocité qui s'est donnée les moyens de son ambition, tant en France qu'au Niger</i>	38
DES LIMITES	39
<i>Un territoire sans collectivité, en France comme au Niger</i>	39
<i>Au Niger, Un bénévolat qui peut s'essouffler</i>	39
<i>Un renforcement des compétences peu intégré aux besoins et actions en cours</i>	39
<i>En Basse-Normandie, la difficulté à dépasser le cercle de l'expérience personnelle</i>	40
DES RISQUES	40
<i>Une maîtrise d'œuvre peu contrôlée</i>	40
<i>Une maîtrise d'ouvrage française fragilisée</i>	40
<i>Un isolement durable</i>	40
RECOMMANDATIONS	41
<i>1. S'appuyer sur les dynamiques existantes au Niger</i>	41
<i>2. Etablir une charte de la représentativité pour ACCK</i>	41
<i>3. Se donner les moyens du suivi au Niger</i>	41
<i>4. Engager un volet d'accompagnement des collectivités exhaustif</i>	41
<i>5. Mesurer l'impact en France avec un observatoire de la vie sociale</i>	41
PROGRAMME ATSINANANA	42
1. ACTEURS IMPLIQUÉS ET LEURS RÔLES RESPECTIFS	42
2. CONTEXTE DE MISE ŒUVRE DU TRIENNAL 1	43
3. LES QUESTIONS	44
<i>3.1. Approche territoriale ou intégrée ?</i>	44
<i>3.2. Un succès au mérite</i>	46
<i>3.3. Une coordination engagée</i>	48
<i>3.4. De réelles capacités de résilience</i>	50
<i><u>3.5. Un fort potentiel d'amélioration de l'animation en France</u></i>	<u>51</u>
4. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROGRAMME	53

5. AMELIORATIONS RELATIVES AUX ACTIONS SECTORIELLES.....	57
5.1. Action formation des cadres et agents des collectivités territoriales de la région.....	57
5.1. Action « formation agricole initiale et continue ».....	60
5.2. Action « inventaire des patrimoines historiques du 20 ^{ème} siècle de la ville de Tamatave ».....	61
6. IMPACTS DE LA CRISE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE SUR LE PROGRAMME ET STRATEGIES FUTURES POUR MINIMISER LES RISQUES	62
7. NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE PROGRAMME AT SINANANA.....	64
7.1. UNE AMBIGUÏTÉ QUANT À LA RÉGION, LA POLYSEMIE TERRITOIRE, COLLECTIVITE, INSTITUTION	64
7.2. UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE DE COLLABORATION ENTRE LES RÉGIONS FRANÇAISES POUR VALORISER LE PARTENAIRE MALGACHE.....	64
7.3. Des actions héritées de l'histoire.....	64
7.4. Une nécessaire redéfinition de la phase écoulée : une approche intégrée plus que territoriale.....	64
7.5. La nécessité d'opérateurs dédiés.....	64
7.6. La limite de moyens	65
7.7. RECOMMANDATION : AVOIR L'ATD POUR AMBITION	65
7.8. CONSTRUIRE UNE FEUILLE DE ROUTE	65
L'APPROCHE TERRITORIALE DE DÉVELOPPEMENT - ÉLÉMENTS POUR UNE FEUILLE DE ROUTE	67
Planifier une connaissance partagée du territoire.....	67
Assumer l'ancrage historique : renoncer à tout faire, mais le situer dans le territoire.....	68
Quant au rôle des acteurs.....	68
Le pilotage : se doter d'outil de gestion de projet.....	68
Construire un système de suivi évaluation.....	69
La réciprocité et l'ouverture au monde en France.....	69
CONCLUSION	71
ANNEXE1 LA MISSION FRANCE.....	71
ANNEXE 2 LA MISSION NIGER.....	75
ANNEXE 3 LA MISSION AT SINANANA.....	78

Acronymes et abréviations

ACCK	Association des Communes du Canton de Kornaka
AESN	Agence de l'Eau Seine-Normandie
AMN	Association des Municipalités du Niger
ATD	Approche Territoriale de Développement
AUSPE	Association des Usagers du Service Public de l'Eau
A.TOA	Association des amis de Toamasina
ACSA	Agents Communautaires de Santé Animale
AVSF	Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières
APDRA	Association Pisciculture et Développement Rural en Afrique
ALD	Agents Locaux de Développement
CAPED	Cellules d'Animation pédagogique
CCVA	Communauté de Communes de la Vallée d'Auge
CGPE	Comité de Gestion des Points d'Eau
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
CUF	Cités Unies France
CUT	Commune Urbaine de Tamatave
CEFTAR	Centre de Formation de Techniciens animateurs Ruraux
CA	Conseil d'Administration
CIEDEL	Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CIDST	Centre d'Information et de Documentation Scientifique
CAM	Centrale d'Achats de Madagascar
DDR	Directeur du Développement Régional
DRD	Directeur Régional de la Décentralisation
DRDR	Directeur Régional de Développement Rural
DREFTP	Directeur Régional de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
DRT	Directeur Régional du Tourisme
EASTA	Ecole d'Application des Sciences et Techniques Agricoles
EVBN	Eau Vive Basse-Normandie
F3E	Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et Evaluations
FORMAPROD	Programme national de formation agricole
FOFIFA	Centre National de Recherche Appliquée au Développement Rural
IFTM	Ivotoerana Fampihofanana Tantsaha Modely (Centre de Formation de Paysans)
IMV	Institut des Métiers de la Ville
LP2D	Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MFR	Maison Familiale Rurale
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MUTEC	Mutuelle intercommunale d'épargne et de crédit
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORT	Office Régional du Tourisme
PCKBN	Programme de Coopération Kornaka / Basse-Normandie
PDC	Plan de Développement communal
PN2D	Programme National de Décentralisation et de Déconcentration
PPRR	Programme de Promotion de Revenus Ruraux
RAIL	Réseau d'Appui aux Initiatives locales
SAF FJKM	Sampan'Asa momba ny Fampandosoana FJKM (Eglise protestante de Madagascar)
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SIAEP	Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable
STD	Service Technique Déconcentré
SSI	Semaine de la Solidarité Internationale
T&T	Terroirs et Tropiques
UNMFR	Union Nationale des Maisons Familiales Rurales

Présentation de la structure du rapport - évaluer pour améliorer

Le présent rapport concerne l'implication de deux régions françaises, d'une région malgache, de quatre communes françaises, et cinq communes nigériennes. Deux programmes triennaux sont à évaluer, l'un au Niger, l'autre à Madagascar. L'évaluation porte sur les grandes lignes de la conception et de la mise en œuvre des programmes ainsi que sur des actions ciblées, 2 au Niger, 3 à Madagascar. L'ensemble de cette matière a un socle commun, l'approche territoriale du développement, objet principal de l'évaluation.

Avant d'aborder la partie analytique de cette approche, l'évaluation doit faire face au complexe et en rendre compte.

Environ 140 personnes ont été rencontrées au cours de 38 journées d'exploration de terrain, (10 jours en France, 10 jours au Niger, 18 jours à Madagascar), auxquelles s'ajoutent des entretiens téléphoniques et des échanges par mail.

Le premier qualificatif de cette mission est la densité. Dense a été la mission parce que denses sont les programmes concernés et multiples les catégories d'acteurs engagés.

L'objectif et l'intérêt de ce rapport sont de tirer des analyses claires et des recommandations réalistes pour permettre d'améliorer les futurs programmes.

Parvenir à la simplicité est une tâche difficile. Comment tenir compte de la diversité des intérêts et des regards ? Comment pondérer les réussites, les risques, et les limites ? Comment rendre compte de tout ce qui a été dit avec conviction et sincérité ? Et puis, comment exposer les résultats de cette évaluation en suscitant l'intérêt ? À cet égard, l'ennui du lecteur est la principale menace qui pèse sur ce rapport. Il doit à la fois être succinct pour celui qui a peu de temps et être exhaustif pour les acteurs les plus engagés dans la conduite et l'analyse de ces programmes. Il doit également rendre compte de la mission elle-même telle qu'elle s'est déroulée.

La rédaction du sommaire représente alors une opportunité pour le lecteur « pressé ». Le sommaire devient une accroche qui invite à explorer le document, guidé par la structure du rapport. C'est un point sur lequel T&T s'est focalisé dans cette intention.

Une première partie est consacrée à la présentation de la mission depuis la commande jusqu'à son terme. Une deuxième partie est consacrée à rendre compte de l'analyse des programmes et de la réponse à cette commande.

Cette deuxième partie comprend les programmes du Niger et de Madagascar et une synthèse sur l'approche territoriale du développement. À la fin de chaque partie un résumé synthétique permet au lecteur pressé de collecter les informations les plus importantes. La somme de ces résumés peut-être extraite de ce rapport pour devenir un rapport synthétique destiné aux partenaires et au grand public.

Dans les annexes, le lecteur trouvera les données concernant la mission elle-même, les programmes et les personnes rencontrées.

Les experts de T&T remercient l'ensemble des personnes rencontrées, en premier lieu la Région Basse-Normandie, pour ce travail exécuté dans un réel climat de confiance et de co-construction. Accepter d'ouvrir ses dossiers, de laisser observer ce qu'on a fait par un regard extérieur, comme on ouvre la porte de chez soi à un étranger, est une épreuve délicate ; accepter d'être évalué c'est accepter d'être jugé et critiqué. Les conditions de réussite d'une telle mission demeurent fragiles, et cela mérite d'être souligné quand, de part et d'autre, commanditaire et prestataire, l'impression d'une réussite s'esquisse. Si c'est parfois un lieu commun de parler de partage et de confiance, c'est un réel bien commun que d'y parvenir.

Première partie : rapport de mission

1. Présentation de la commande

1.1. La politique de coopération décentralisée de la Région Basse-Normandie

Soutenues financièrement par l'Etat et bénéficiant d'un cadre juridique favorable, les actions internationales des collectivités territoriales françaises ne cessent de se développer. La Région Basse-Normandie mène dans ce cadre depuis plusieurs années sept programmes de coopération décentralisée et deux coopérations thématiques transversales. Ces différentes expériences sont les fruits d'une politique de coopération volontariste qui repose sur des marqueurs qui la caractérise :

- ✓ La valorisation et la promotion des savoir faire bas-normands à l'extérieur : la Région est reconnue pour son expérience dans le développement agricole et le tourisme qu'elle promeut, mais aussi pour le caractère innovant de sa démarche de développement territorial.
- ✓ La recherche de valeur ajoutée et de réciprocité : outre leur contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations locales bénéficiaires, les programmes de coopération doivent aussi apporter de l'innovation dans les approches et pratiques de développement territorial. Elle doit favoriser le partage d'expériences et l'enrichissement mutuel entre les partenaires, sur fond d'intérêt réciproque, facteur d'équilibre des partenariats.
- ✓ La sensibilisation des acteurs en Basse-Normandie sur la question de « solidarité au développement » : les acteurs du territoire (institutionnels, politiques, privés ou associatifs, femmes, jeunes) sont sensibilisés sur les bien-fondés des actions de coopération internationale menées par la Région et participent à ces actions. L'impact citoyen grandit.
- ✓ Le développement de partenariats de territoire à territoire et d'acteurs à acteurs : la coopération mobilise et valorise les compétences et ressources des territoires et favorise les liens d'échange et de projets entre territoires et entre acteurs, rassemblés en réseau. Les forces individuelles se démultiplient dans une dynamique collective qui met en exergue la concertation et la collaboration.
- ✓ L'ouverture et les échanges d'expériences et de pratiques avec les autres acteurs de la coopération internationale au nord : la coopération Bas-normande s'enrichit des expériences des autres acteurs de la coopération au nord (intégration dans les réseaux multilatéraux européens). Les synergies se développent et apportent de la plus value.

1.2. L'arrivée à terme de deux programmes triennaux de coopération décentralisée

L'évaluation concerne deux programmes triennaux de coopération décentralisée qui sont arrivés à leur terme :

- ✓ Le programme triennal (2010-2012) issu de l'accord de coopération avec la Région Atsinanana (Madagascar) signé en 2008 et renouvelé en 2011. Il a été mis en œuvre dans un contexte de crise politique majeure déclenchée en 2009. Le dénouement incertain de la crise a pesé sur les activités du programme et rendu difficile son ancrage et sa pérennité institutionnels. Mais, grâce au soutien affiché du Chef de région, le programme a pu se mettre en place et réaliser de multiples activités dans un climat de relative stabilité sociale et politique.
- ✓ Le programme triennal (Juin 2010 – juin 2013) de coopération décentralisée avec le canton de Kornaka au Niger. Initialement, pendant trois ans, le Conseil Régional de Basse-Normandie a soutenu financièrement le programme d'appui au développement local du canton de Kornaka, mis en œuvre par l'ONG Eau Vive. L'évolution du contexte de décentralisation au Niger a conduit la Région Basse-Normandie à faire évoluer le partenariat et à impulser un programme de coopération entre des communes Bas-Normandes et les communes de Kornaka, regroupées en intercommunalité associative. Le programme mobilise ainsi quatre communes en Basse-Normandie et cinq communes du canton de Kornaka.

1.3. L'approche territoriale du développement (ATD)

La Région Basse-Normandie a développé depuis plusieurs années sur son propre territoire une démarche originale pour promouvoir le développement territorial : l'approche territoriale de développement (ATD). Elle a voulu expérimenter, adapter et enrichir cette démarche dans des contextes différents et en tirer les enseignements nécessaires pour faire évoluer ses propres pratiques (réciprocité). Les deux programmes de coopération (Atsinanana et Kornaka) ont été mis en œuvre suivant cette approche qui a l'ambition d'apporter une plus value par rapport à la démarche du cycle de projet, promue par la plupart des bailleurs internationaux. Elle s'articule autour de trois axes majeurs :

Axe 1 : L'appartenance à un même territoire comme fondement de la collaboration multi acteurs

L'appartenance à un même territoire fonde une destinée commune qui permet la rencontre, la concertation et la collaboration de tous les acteurs, qu'ils soient politiques, administratifs, éducatifs, du secteur associatif ou entrepreneurial. Le territoire permet de décloisonner et mettre en cohérence des politiques et des acteurs qui, pour être sectoriels, peuvent ne jamais s'articuler, voire se retrouver de facto en concurrence.

La concertation multi acteurs permet une réelle vitalité de la démocratie locale, en instaurant des mécanismes de gouvernance participative.

Ce faisant, elle valorise et renforce les compétences de chacun en organisant des liens de collaboration.

Cette même collaboration, en diminuant les effets de doublon ou de concurrence, permet des économies d'échelle en mutualisant les ressources et moyens.

Elle suppose de déterminer un territoire pertinent, en l'occurrence la région et le canton.

Axe 2: la maîtrise d'ouvrage des collectivités (rôle de coordination et de garant de la cohérence territoriale des actions)

Pour coordonner et organiser cette collaboration, les collectivités territoriales ont un rôle déterminant à jouer. Composées d'élu(e)s et autonomes, elles seules peuvent, dans le respect des lois et des compétences qui leur sont transférées, animer, arbitrer et orienter les actions de développement du territoire.

Elles sont les commanditaires aussi bien de la concertation que des réalisations. Elles sont porteuses de la vision de développement du territoire. Elles seules peuvent permettre une approche globale, donc articulée.

Cette articulation porte également sur le lien qu'entretiennent les collectivités entre elles. Dans le cas du programme Niger, l'action tend à mettre en place un lien de subsidiarité entre la région et des communes bas-normandes plus aptes à s'inscrire dans un partenariat avec des communes nigériennes sur la durée.

La coopération est un moyen de créer du lien entre les collectivités d'un même territoire.

Cette approche nécessite donc un Etat décentralisé et des collectivités en capacité de tenir leur rôle.

Axe 3: Un développement endogène et spécifique, ouvert sur le monde et autonome

Dans un monde globalisé et perçu comme menaçant pour les territoires et particularités locales, l'autonomie des collectivités dans la conduite de partenariats entre territoires est un puissant levier de dédramatisation et de dynamisation de la vie citoyenne.

Sans concertation et approche globale, une forme de compétition des secteurs risque d'ignorer les priorités réelles du territoire qui s'articulent avec ses potentialités et dynamiques majeures. L'approche territoriale permet le choix en écartant le risque de compétition et concurrence. Elle permet surtout d'identifier et promouvoir des domaines d'excellence propres qui sont liés aux atouts physiques et géographiques du territoire, mais aussi à l'histoire politique et à l'économie locale.

Dans le cas des programmes concernés par l'évaluation, cette priorisation a permis un choix ciblé des actions à conduire ainsi que de celles à évaluer.

La culture des spécificités est ainsi le lieu de l'excellence et de la différenciation, chaque territoire ayant des domaines qui lui sont propres. C'est en s'appuyant sur eux que des partenariats entre territoires sont possibles et permettent une ouverture au monde dynamique car orientée par ses forces endogènes.

La valeur ajoutée d'un Etat décentralisé donne sa mesure dans cette perspective, laissant à l'initiative citoyenne, coordonnée par les élus du territoire, la possibilité de développer une politique extérieure qui vitalise la vie locale en améliorant les conditions de vie des populations.

1.4. L'évaluation de l'approche territoriale du développement

L'objectif principal de cette évaluation qualitative est d'apprécier l'intérêt et l'efficacité de l'Approche Territoriale du Développement (ATD), en y ajoutant l'analyse de la plus-value de la dimension intercommunale au Niger et de la dimension animation dans les deux territoires.

L'objectif secondaire est l'apport de recommandations pour la poursuite des programmes et l'amélioration de leur efficacité (pilotage des programmes, répartition des rôles entre acteurs, recommandations sur cette répartition), en évaluant les impacts des incertitudes sécuritaires et institutionnelles du Niger (institutionnelles à Madagascar).

Des objectifs complémentaires sont également attendus, s'agissant des éléments de réflexion pour l'élaboration d'outils simples d'évaluation et l'ébauche d'une modélisation de l'ATD.

Ces objectifs sont les buts à atteindre. Ils représentent la commande de la Région Basse-Normandie.

1.5. Dimension participative de l'exercice

L'évaluation participative se caractérise par l'implication directe et active des parties prenantes au processus évaluatif et le contrôle qu'elles peuvent exercer sur ce processus : de l'identification des questions à la diffusion des résultats. Les effets de cette co-évaluation sont l'apprentissage et l'appropriation des résultats.

L'adhésion des acteurs aux activités d'évaluation est donc essentielle pour qu'ils tirent parti des leçons apprises. Car une évaluation dénuée de l'adhésion des intéressés risque de rester sans effet.

1.6. Nature et enjeux de l'évaluation

1.6.1. Nature de l'évaluation

C'est une évaluation qualitative : elle porte sur un processus et une démarche et sur l'appropriation de cette démarche par les acteurs (pertinence et progrès des acteurs dans la maîtrise de la démarche) ; elle porte aussi sur la qualité des réalisations.

C'est aussi une évaluation prospective (mise en perspective des recommandations par rapport à la continuité des programmes).

C'est une évaluation externe ; elle se déroule sous la conduite d'un comité de pilotage. Celui-ci, ayant validé le cahier des charges de l'évaluation, a choisi le prestataire, et entretient un dialogue avec les experts à chaque étape de l'évaluation pour en suivre l'orientation ; il participe aux ateliers de présentation des recommandations puis valide les rapports. Il aura alors la charge d'en diffuser les recommandations.

1.6.2. Champs de l'évaluation

1.6.2.1. Programme Niger

L'évaluation porte sur le programme triennal juin 2010 / juin 2013, et en particulier sur :

- Le volet « renforcement des capacités institutionnelles », principalement l'appui à l'intercommunalité
- L'axe « animation du territoire et ouverture sur le monde »
En termes d'outils et de méthodes, l'évaluation s'intéresse en particulier à la dimension intercommunale du programme.

1.6.2.2. Programme Madagascar

L'évaluation porte sur le programme triennal août 2010-août 2013, et en particulier sur trois actions représentatives du programme :

- « définition et mise en œuvre de la formation des cadres et agents de la Région Atsinanana »
- « appui au développement de la formation agricole initiale et continue »
- « appui à l'inventaire du patrimoine du XXème siècle de la communauté urbaine de Tamatave ».

1.6.3. Enjeux de l'évaluation

1.6.3.1. Enjeu global

L'évaluation doit aider la légitimation de la coopération et l'approche adoptée en vue d'un plaidoyer auprès des partenaires pour défendre cette approche du développement local plus juste et plus efficace.

En toile de fond, il s'agit également de contribuer au processus de décentralisation à Madagascar et au Niger, notamment en montrant la capacité institutionnelle des collectivités du sud à assurer à terme le rôle de maître d'ouvrage, dans toute sa plénitude, des programmes de coopération.

1.6.3.2. Enjeux collatéraux

- ✓ L'analyse des capacités de résilience des acteurs face aux crises institutionnelles (Madagascar) et sécuritaires (Niger) en vue de cerner les stratégies à mettre en œuvre pour la réussite des actions ;
- ✓ La plus-value de la démarche intercommunale et de la réciprocité par l'animation territoriale (Niger) ;
- ✓ La réflexion sur la mise en place d'un système de suivi évaluation et la modélisation de l'ATD ;
- ✓ Le retrait progressif de la région comme porteur juridique de la coopération (cas du Niger).

1.6.4. L'objectif principal

L'objectif principal est d'analyser si la stratégie déployée et la méthodologie développée ont été efficaces et ont répondu aux attentes.

Le travail consiste à apprécier la stratégie, la méthodologie, les valeurs ajoutées issues d'approches originales et innovantes choisies par la Région et ses partenaires pour valoriser une action publique de gouvernance multi-niveaux, multi-acteurs et multi-secteurs. La relation des acteurs du territoire est au cœur de cette approche. Comment :

- ✓ mettre en lien les secteurs d'activité
- ✓ créer la confiance par le dialogue, la participation, la coopération sur la base d'une forte implication politique, socialement partagée
- ✓ créer les outils adaptés pour une concertation continue
- ✓ encourager le décroisement, la relocalisation, la proximité, l'ancrage local
- ✓ assurer la cohérence des actions de développement local entre elles.

Il s'agit d'une évaluation à deux niveaux interdépendants. A travers les actions précises à évaluer, il s'agit de manière plus large de permettre une amélioration de l'ATD.

1.7. Tableau synthétique de la commande

Commun aux 2 pays	Madagascar	Niger	Observations
Approche territoriale de développement			Intérêt, efficacité, stratégie, méthodologie
Recommandations			prochains triennaux
i) fonctionnement du pilotage des programmes ii) évolution de la répartition des rôles entre acteurs iii) évaluation des impacts des incertitudes sécuritaires et institutionnelles (Niger), institutionnelles (Madagascar)			Amélioration stratégie d'intervention et des modalités d'échanges entre collectivités
Pistes pour des outils de modélisation de l'ATD et de suivi – évaluation des programmes en interne			
		Renforcement des capacités institutionnelles	Dont l'appui à l'intercommunalité
		Animation du territoire et ouverture sur le monde	
	Formation des cadres et agents de la Région		
	Développement formation agricole initiale et continue		
	Inventaire patrimoine Région		En particulier celui de Tamatave

2. Présentation de l'offre de Terroirs et Tropiques

2.1. Une vision du développement par les liens qui s'y structurent

T&T s'est exprimé sur les termes de référence (cahier des charges) de la Région Basse-Normandie en présentant une offre technique et financière. Ce document est la base contractuelle de la mission, amendée et précisée pendant la phase de cadrage.

T&T a présenté une équipe de 4 experts (2 français, 1 malgache, 1 nigérienne) pour exécuter la mission.

Jeune entreprise, elle propose des services de formation et d'expertise en direction des projets et programmes tournés vers l'Afrique et Madagascar. Elle est portée par une approche qui privilégie le lien et le partenariat comme fondement de toute action de développement, de solidarité et de coopération.

Un des aspects peu évoqué de la pauvreté, et pourtant cruellement ressenti, est l'absence de relation durable. L'horizon du développement est ainsi tourné vers les liens organiques (collectivités, associations et entreprises) qui s'y structurent. Les projets et programmes sont le lieu du lien. Il importe dès lors, pour faire durer ces liens, que les programmes et projets soient mobilisateurs, pertinents et efficaces.

T&T s'inscrit au cœur des réseaux d'acteurs de la coopération et du développement et travaille naturellement avec des structures partenaires.

2.2. Valeurs du bureau d'étude partagée par les experts

Derrière l'expertise, il y a des hommes passionnés par leur métier, par l'Afrique où ils évoluent et pour laquelle ils travaillent, mais aussi pour la France et l'Europe qui grandissent quand elles restent ouvertes au monde.

Ils considèrent que la professionnalisation des méthodes et des approches ne peut se faire au détriment du sens et de l'engagement citoyen. Au contraire, une profession est source de

satisfaction et d'engagement, si elle mobilise la technique et l'esprit, quand elle est aussi une forme d'art.

Ils considèrent que l'expertise n'est pas une citadelle réservée à une élite, mais qu'on ne devient vraiment expert que dans la capacité à considérer dans autrui quelqu'un qui sait et qui, comme soi, continue de chercher. Le savoir et l'expérience n'y sont pas des lieux de pouvoir, mais de maïeutique. Que la connaissance ne vait que partagée.

Derrière la technique, ils sont porteurs d'une vision où les acteurs locaux ont un rôle irremplaçable à jouer. Ils veulent contribuer à une forme d'horizontalité du développement, conscient qu'entre des mondes lointains, il faut des passeurs.

2.3. Principes majeurs d'une évaluation

Les partenaires/acteurs veulent interroger leur propre démarche. Leur implication dans le processus est fondamentale. L'évaluation n'est pas qu'externe, c'est une construction collective avec les acteurs. L'évaluateur tient compte dans sa mission de cette demande spécifique d'appropriation lors des activités de terrain et dans les livrables.

La démarche d'apprentissage voulue s'inscrit dans une collaboration entre adultes, en utilisant les principes de l'andragogie. Dans cette perspective, chaque acteur est porteur d'une expérience et d'un savoir. Les évaluateurs se situent en miroir de l'expérience vécue dans le cadre des programmes à évaluer. Leurs recommandations sont issues des données objectives, observables et quantifiables. Ils évaluent les résultats entre une situation d'avant projet et une situation constatée à la fin des programmes avec un focus important sur les apprentissages acquis et sur les changements observés.

Les ateliers et rencontres de l'évaluation visent également à faciliter la démarche d'apprentissage entre partenaires de la coopération.

Les experts mobilisés par T&T inscrivent leur engagement dans un socle de valeurs partagées par les acteurs de l'évaluation des politiques publiques et repris par la charte de la société française de l'évaluation.

Pluralité : La démarche d'évaluation intègre la prise en compte de la pluralité des intérêts et des points de vue des acteurs dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

Distanciation : Les évaluateurs n'étant pas partie prenante, ils apportent un regard neutre sur les programmes, se basant sur des observations quantifiables. Leurs recommandations laissent libre les décideurs. L'évaluation externe favorise l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité tant des analyses que des recommandations.

Compétence : Les évaluateurs constituent une équipe pluridisciplinaire qui se complète professionnellement et géographiquement d'une manière très forte. Leurs profils correspondent à la demande.

Respect des personnes : Toutes les données collectées auprès des personnes rencontrées sont soumises à un devoir de réserve et de confidentialité, sauf accord ou demande explicite.

Transparence : La présentation des résultats d'une évaluation est indissociable de l'exposé clair des outils et méthodes utilisés et de leurs limites, en corrélation avec les objectifs et enjeux inscrits au cahier des charges. La diffusion des résultats de l'évaluation ne peut être conduite que par le commanditaire.

Opportunité : L'évaluation est organisée en vue de produire des résultats liés à l'efficacité de la dépense, l'apprentissage organisationnel, l'amélioration des pratiques.

Responsabilité : La répartition des rôles entre l'équipe d'experts et les acteurs du programme est finalisée au moment de la note de cadrage, de façon à ce que tous les aspects du processus soient bien pris en charge. Les personnes et institutions participant à l'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne conduite du processus.

2.4. Des outils au service de l'enquête

2.4.1. Un principe, l'échantillonnage

Une des clefs de l'évaluation est la constitution d'un échantillon de personnes à rencontrer. À vouloir rencontrer tous les acteurs, on court le risque de rester dans la superficialité. Le prestataire et le commanditaire ont donc établi des listes de personnes à rencontrer, correspondant aux bénéficiaires et acteurs identifiés dans le cahier des charges.

Les listes ont été validées lors de la phase de cadrage par le Comité de Pilotage, puis dans la préparation de chaque mission. Elles se sont révélées exploitables en France et à Madagascar, un peu moins au Niger, l'échantillon proposé par Eau Vive confinait à l'exhaustivité, le temps de séjour étant par ailleurs trop court par rapport aux distances à parcourir et à l'obligation pour l'évaluatrice de revenir dormir chaque soir à Maradi.

2.4.2. La revue documentaire

Lors de la phase de préparation, l'équipe d'évaluation a pris connaissance de tous les documents relatifs à la conception et la mise en œuvre des programmes à évaluer qui lui avaient été communiqués.

Le comité de pilotage a mis à disposition dès la première rencontre tous les documents utiles. Cette revue documentaire a permis aux évaluateurs de s'approprier davantage les principes, l'histoire et l'évolution des programmes.

2.4.3. Les réunions d'information et d'échanges

Il s'agit des réunions de cadrage, de préparation et de restitution des missions.

Dans un souci de clarté et de transparence, chaque réunion est animée à partir d'un support type power point. Il s'agit à chaque fois pour les évaluateurs de présenter la démarche telle qu'elle est conçue et mise en œuvre, de susciter un débat constructif, rendu possible par un énoncé clair des propositions.

2.4.4. Les entretiens semi directifs sur la base de questionnaire

L'échantillon défini lors de la préparation de chaque mission a permis d'établir des listes des personnes à rencontrer et des questions évaluatives les concernant. Une part importante du temps de l'évaluation a été consacrée à ces rencontres.

L'équipe d'évaluation a pu écouter une parole libre et constructive, aussi objective que possible et étayée d'éléments observables.

Ces entretiens individuels ont été complétés par des focus groups permettant de croiser les informations et impressions.

2.4.5. Les ateliers de cartographie des incidences

Il s'agit d'un outil qui permet d'identifier les relations entre acteurs et les différentes sphères d'influence d'un programme. Il s'attache à identifier les changements de comportements attendus plus que des « résultats » liés à l'approche « cycle projet ».

2.5. Les limites de l'évaluation

Une évaluation est limitée dans le temps, elle ne peut prétendre à une analyse exhaustive, en particulier des impacts qui ne sont perceptibles qu'à partir du moyen terme.

Elle n'a pas de prérogatives hiérarchiques à faire valoir sur les maîtres d'ouvrage du programme. Tout au contraire, elle obéit à une commande de ces derniers.

Elle est tributaire de la participation des acteurs du programme. Elle ne peut contribuer à l'amélioration du programme que si elle se déroule dans un climat de confiance et de respect. Elle est également tributaire de la qualité de l'information qui lui est transmise ; à cet égard, le souci de transparence doit être réciproque entre les évaluateurs et les acteurs du programme.

Visant la mise en œuvre de recommandations, elle ne peut les construire que dans un dialogue constructif avec les parties prenantes.

Plus précisément dans le cadre de la présente évaluation, certaines limites méritent d'être soulignées :

Les facteurs institutionnels: l'impact du changement à la tête de la région Atsinanana a pu heureusement être limité par la rencontre des acteurs du triennal 1

Les facteurs sécuritaires: au Niger, l'impossibilité faite à des européens de se rendre à Kornaka a eu peu de conséquences par la présence à Niamey du chef de mission qui a pu y rencontrer un nombre significatif de parties prenantes et par une préparation à priori avec l'experte nigérienne qui a convaincu par son professionnalisme.

Le facteur temps : une durée d'entretien individuel de l'ordre de 75 mn (moyenne) dans un calendrier contraint a pu pénaliser la qualité des données brutes recueillies, notamment vis-à-vis d'acteurs inquiets par l'évaluation ou de personnes dont la parole ne s'est pas libérée rapidement. L'éloignement de certains sites d'intervention n'a pas permis d'y accéder compte tenu du temps imparti.

La principale limite de l'évaluation est que le second triennal était déjà engagé depuis plusieurs mois. L'un des effets réducteurs de ce décalage temporel a été la difficulté éprouvée par beaucoup de personnes interrogées à se replacer dans le contexte du 1^{er} triennal pour répondre aux questions ou pour participer activement aux réunions de groupes.

3. Une mission menée dans la confiance et la transparence

3.1. Le programme général de la mission d'évaluation

Le chef de mission a pu superviser directement l'ensemble des missions terrain. Il a participé à l'intégralité de la mission France, accompagné de l'expert numéro deux. Même s'il n'a pas pu se rendre à Maradi, il a pu préparer la mission avec l'experte nigérienne retenue pour effectuer la mission. Il a pu rencontrer un nombre significatif d'acteurs basés à Niamey. A Madagascar il s'est rendu sur le terrain pour la deuxième partie de la mission d'évaluation, où il a pu recueillir un nombre important de témoignages et visiter in situ certaines réalisations.

Ainsi une des conditions pour parvenir à une évaluation qui intègre l'ensemble des données de terrain de manière directe a pu être remplie.

Entre chaque mission, un dialogue entre les deux experts français a permis de structurer les points saillants de l'analyse et les pistes de recommandations à construire. Les experts nigérien et malgache ont quant à eux fourni un rapport détaillé de leurs activités aussi bien par écrit que lors des débriefing oraux.

Les activités prévues ont pu être conduites en respectant le programme convenu lors de la phase de cadrage et dans les termes de référence.

- 13 novembre 2013: réunion de cadrage
- 18-22 novembre: mission France (+ entretiens téléphoniques dans les semaines suivantes)
- 29 novembre-6 décembre: mission Niger
- 20 janvier – 3 février: mission Madagascar (+ rencontres à partir de décembre avec l'expert malgache)
- 12 février: note d'étape
- Mars : restitution provisoire
- Avril: remise du rapport définitif
- A partir de Mai: restitution définitive

3.2. Mission France (cf annexe 1)

Basse-Normandie

La mission en Basse-Normandie s'est déroulée du lundi 18 au mercredi 22 novembre.

L'évaluation a permis de rencontrer toutes les catégories d'acteurs impliqués dans les programmes de Kornaka et Madagascar.

Les moyens mis à disposition (locaux, prise de RDV) ont permis de tenir un programme dense et complet.

Un entretien téléphonique complémentaire avec la région Haute-Normandie a été réalisé.

Toutes les personnes rencontrées étaient des acteurs engagés dans les programmes. Il n'a pas été possible de rencontrer des bénéficiaires des programmes, en particulier pour évaluer l'aspect de réciprocité de manière plus directe.

Cela étant, malgré le temps pris sur des agendas souvent chargés, les personnes rencontrées ont pu, non seulement se libérer pour les entretiens, mais aussi pour certains d'entre eux, participer à un atelier de cartographie des incidences.

6 hommes/jours (+ entretien téléphonique Haute-Normandie) 20 personnes rencontrées, 14 institutions, 1 atelier de cartographie des incidences

En Rhône-Alpes

La mission s'est déroulée les jeudi et vendredi 23 et 24 novembre 2013. L'ensemble des entretiens s'est tenu dans les locaux du conseil régional de Rhône-Alpes.

La délégation a pu aussi rencontrer des acteurs impliqués dans des actions non inscrites à la présente évaluation, comme les opérateurs intervenant sur le canal des Pangalanes. Ces rencontres ont contribué à une vision plus large de l'ATD et du pilotage des activités.

Comme en Basse-Normandie, la mission a rencontré les personnes les plus directement engagées dans la mise en œuvre des programmes.

4 hommes/jours (+ entretiens téléphoniques + entretien au Niger) 10 personnes rencontrées, 7 institutions 1 atelier de cartographie des incidences

3.3. Mission Niger (cf annexe 2)

La mission s'est déroulée du 30 novembre au 7 décembre 2013.

Malgré le changement d'expert nigérien et les contraintes sécuritaires empêchant le chef de mission de se rendre à Kornaka, la mission a pu être conduite avec la qualité voulue.

Plusieurs entretiens ont eu lieu à Niamey entre le chef de mission et l'experte nigérienne, d'une part et en élargissant aux responsables d'Eau Vive, d'autre part, en vue de cadrer l'enquête de terrain au plus près des attentes.

A Niamey, le chef de mission a pu rencontrer les personnes en lien avec le programme, notamment au SCAC de l'ambassade de France, au Ministère en charge de la décentralisation, aux sièges d'Eau Vive, du RAIL, d'ANYA¹. Il a pu aussi voir le directeur de la radio de Kornaka, désormais au protocole du Ministère de la communication.

La mission, coordonnée en amont par Amani Issoufou, responsable de l'antenne de Maradi d'Eau Vive au Niger, a été supervisée par Hilaire Dongobada, directeur pays Eau Vive, et accompagnée par Samaïla Oumarou, assistant de Amani Issoufou, absent de la zone d'évaluation pendant le séjour de l'experte nigérienne.

Au démarrage de chaque entretien individuel ou des focus-groups, le représentant d'Eau-Vive introduisait la consultante en rappelant l'objet de la mission puis se retirait pour ne pas influencer les interviewés.

Dans le territoire du programme, la mission s'est successivement rendue à Kornaka, Dakoro, Adjekoria, Sabon Machi, Mayara, Dan Goulbi.

11 hommes/jours 64 personnes rencontrées 34 institutions
--

¹ http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/Plaquelette_ANIYA.pdf

L'organisation proposée par Eau Vive a été trop optimiste en étant trop large. Retenir les 5 communes, un très grand nombre d'acteurs et beaucoup d'activités dans le champ d'évaluation a nui à sa qualité et rendu le travail de l'experte difficile. Un nombre restreint de communes et une constitution plus rationnelle de l'échantillon d'acteurs aurait donné plus de temps en évitant la contrainte des séances de travail et des voyages nocturnes, imposés à l'experte qui a toutefois relevé le défi, afin de pouvoir travailler dans l'approfondissement.

D'autres points de logistique auraient pu rendre la mission plus opérationnelle et plus agréable :

- Un véhicule peu entretenu (problème de roues dès le départ puis de démarreur, immobilisation du véhicule et de l'experte plusieurs heures sur le trajet aller).
- Perte de temps, d'énergie et d'opportunités : la mission passait les nuits à Maradi (à 70 kms de Kornaka), sur demande d'Eau-Vive qui se souciait probablement de l'insuffisante qualité hôtelière à Kornaka.
- Le responsable de l'antenne Eau Vive de Maradi, qui a suivi le programme triennal, depuis sa préparation jusqu'à son achèvement, était absent de la zone du programme pendant la durée de la mission terrain. Il participait à un atelier à Niamey où le chef de mission a toutefois pu le rencontrer.

3.4. Mission Madagascar (cf annexe 3)

La mission d'évaluation sur le terrain s'est déroulée du 21 janvier au 04 février 2014. Elle a été marquée par deux évènements majeurs :

18 hommes/jours 48 personnes rencontrées 37 institutions ou services
--

- ✓ le changement au niveau de l'exécutif régional du Chef de Région et de l'Inspecteur, membre influent du Cabinet politique, acteurs essentiels du triennal 1, sans lesquels le programme aurait difficilement pu être réalisé. Fin 2013, un nouveau Chef de Région et un nouveau Directeur de Cabinet ont été installés. La mission a eu donc comme principaux interlocuteurs les nouveaux responsables, en place depuis 2 mois et sans implication dans le programme à évaluer.
- ✓ l'investiture du nouveau Président de la République, élu en décembre 2013. Cette élection, saluée par la communauté nationale et internationale, marque la fin de la crise politique qui a duré quatre ans et le retour de Madagascar dans la légalité constitutionnelle. Cette nouvelle ère qui s'ouvre pour le pays, avec une priorité annoncée pour la déconcentration et la décentralisation, suscite beaucoup d'espoir chez les populations locales qui sont dans l'attente d'un développement plus conséquent de leurs territoires et d'une amélioration subséquente de leurs conditions de vie.

Les acteurs ont été, de manière générale, disponibles, accueillants et participatifs. Il a été ressenti une forte motivation générale à participer à l'évaluation, en acceptant un regard extérieur sur le réalisé.

La connaissance de la nouvelle équipe politique de la Région sur le triennal 1 était très limitée. Il en était de même chez les cadres de l'administration régionale, à l'exception du Directeur du Développement Régional, impliqué dans la coopération décentralisée et de la Chef de service des archives, concernée par l'action « Patrimoine ». Malheureusement le DDR, le cadre le plus actif dans le programme, était absent pendant la plus grande partie de la mission d'évaluation.

Les données les plus riches et les plus pertinentes ont été recueillies auprès de l'ancien Chef de région et de son Inspecteur qui ont bien voulu accepter de rencontrer longuement les 2 experts. La présence du coordinateur régional, en poste à la Maison de la Coopération, a été bénéfique pour obtenir les données complémentaires.

Les coordinatrices, représentantes des régions françaises, ont été très prolixes en informations et ont permis à l'équipe d'évaluation d'avoir une connaissance étendue des conditions de mise en œuvre du programme et des principaux résultats obtenus.

Les acteurs, venus très nombreux à la séance de présentation de la démarche d'évaluation et à l'atelier de synthèse partagée, ont ainsi témoigné de l'intérêt qu'ils portaient au programme de coopération. Un regret, ne pas avoir pu rencontrer les acteurs de l'Université.

Les échanges lors de l'atelier de synthèse partagée ont été très riches.

Deuxième partie : le rapport d'évaluation

0.1 Introduction : la structuration de la deuxième partie

Dans cette partie, la mission France ne constitue plus un objet à part entière, il s'agit de répondre maintenant à la commande du cahier des charges ; c'est-à-dire les cinq actions particulières réparties dans les deux programmes, afin de parvenir à l'objectif principal que représentent l'analyse et la mise en perspective de l'approche territoriale du développement.

Afin de répondre le plus fidèlement possible à la commande, la trame de l'analyse utilise les questions du cahier des charges. Des éléments de contexte institutionnel et politique, mais aussi d'analyse des rapports de partenariat, jalonnent parfois les réponses aux questions.

Ce n'est qu'une fois traité le questionnaire que la note de synthèse peut être structurée plus librement, en fonction des points saillants de l'évaluation.

Dans le but de permettre une lecture indépendante de chaque programme, Niger et Madagascar, tous les éléments d'analyse sont reportés dans chaque programme. Cela crée ici ou là des répétitions; les mêmes éléments d'analyse de l'approche territoriale du développement peuvent se retrouver dans les deux programmes. Il a fallu faire un choix qui est dicté par la commande. Il s'agit que l'ensemble des acteurs puisse se saisir des résultats de l'évaluation sans avoir nécessairement à lire l'ensemble du rapport ; il pourra même être extrait de celui-ci des rapports différents pour le Niger et Madagascar. Mais ceci est une autre étape ; à ce stade il a paru important de privilégier l'unicité de la mission et la cohérence de l'analyse globale. Cela s'est révélé d'autant plus pertinent que canaliser les deux programmes dans un jeu de miroirs permet de mettre en valeur quelques points clés pour les recommandations à venir.

0.2. Rappel des objectifs et résultats attendus des programme

Objectifs de l'action

L'objectif général des deux programmes de coopération est le même : renforcer la gouvernance et la démocratie locales. Il s'agit de renforcer les capacités institutionnelles et de soutenir le développement local par une approche territoriale sectorisée de la Région Atsinanana et du Canton de Kornaka en accompagnant le processus de décentralisation en cours à Madagascar et au Niger. Outre l'objectif général de renforcement de la gouvernance et de la démocratie locales, le programme Kornaka a également un objectif d'animation du territoire et d'ouverture sur le monde.

Activités

Programme Madagascar

Le programme de coopération tripartite 2010-2012 s'articule autour de 5 thématiques sectorielles renforcées par une thématique transversale. Elles sont déclinées en 16 actions. La stratégie a été définie sur la base de l'approche territoriale, considérée comme fil rouge.

Thématique transversale 1 : Appui à la gestion, au pilotage, à la coordination, au suivi, à l'évaluation et à la communication des coopérations régionales

- Action 1 : Pilotage et animation des coopérations décentralisées
- Action 2 : Définition et mise en œuvre de la communication que la Région Atsinanana veut donner en interne et en externe à sa coopération décentralisée
- Action 3 : Appui à la gestion administrative et financière de la coopération décentralisée
- Action 4 : Appui au suivi/évaluation des actions du programme triennal

Thématique sectorielle 2 : Appui institutionnel

- Action 5 : Elle se décline en 4 sous-actions d'appui à l'élaboration du plan régional de développement d'Atsinanana en lien avec les thématiques sectorielles du programme de coopération.
- 5/1 : Réactualisation et mise en œuvre du plan de développement régional en matière de développement rural, agricole et piscicole.
- 5/2 : Définition et mise en œuvre du plan de développement territorial intégré de la Région Atsinanana
- 5/3 : Définition et mise en œuvre du plan régional de développement du tourisme
- 5/4 : Définition et mise en œuvre du plan régional de développement de la formation technique et professionnelle
- Action 6 : Définition et mise en œuvre du plan de formation des agents de la Région Atsinanana.
- Action 7 : Accompagnement de la Région Atsinanana dans la mise en place d'un Dispositif Régional d'Appui aux Communes en Région Atsinanana

Thématique sectorielle 3 : Appui à la politique de développement rural, agricole et piscicole.

L'ensemble des actions de cette thématique s'inscrit en déclinaison de la stratégie de développement régional de la Région Atsinanana. Cf. action 5/1.

- Action 8 : Accroissement de la production et de la diversité piscicole en Atsinanana.
- Action 9 : Appui au développement de la formation agricole initiale et continue
- Action 10 : Appui à la création et au développement de marchés solidaires et équitables pour les petits producteurs de fruits, de sucres et d'épices de la région Atsinanana
- Action 11 : Appui au développement des filières maraîchage et élevage à cycle court pour les marchés locaux de la Région Atsinanana

Thématique sectorielle 4 : Appui à la politique de développement territorial intégré. Cette action s'inscrit en déclinaison de la stratégie de développement régional intégré de la Région Atsinanana. Cf. action 5/2.

- Action 12 : Appropriation et adaptation du concept des PNR français dans le cadre du projet de développement territorial intégré d'Atsinanana.

Thématique sectorielle 5 : Appui à la politique de développement du tourisme patrimonial (rural et urbain) et de l'écotourisme. L'ensemble des actions de cette thématique s'inscrit en déclinaison de la stratégie de développement régional de la Région Atsinanana. Cf. action 5/3.

- Action 13 : Appui à l'inventaire du patrimoine du XXème siècle de la Région Atsinanana et en particulier de la communauté urbaine de Tamatave.
- Action 14 : Appui au développement éco-touristique sur le canal des Pangalanes
- Action 15 : Appui au développement d'une filière de formation initiale et continue aux métiers de l'Hôtellerie et du Tourisme au sein de l'Université de Tamatave

Programme Niger

Le programme s'articule autour de deux axes, eux-mêmes déclinés en plusieurs volets :

Axe 1 : Renforcement institutionnel et développement local

- Volet 1 : Renforcement des capacités institutionnelles sur les deux territoires
- Volet 2 : Appui à la sécurité alimentaire dans le canton de Kornaka
- Volet 3 : Structuration des services de l'eau et de l'assainissement dans le canton de Kornaka
- Volet 4 : Appui au développement économique dans le canton de Kornaka
- Volet 5 : Renforcement des capacités des acteurs du développement

Axe 2 : Animation des territoires, ouverture sur le monde et création de synergies

- Volet 1 : Mobilisation des acteurs des territoires et mise en relation
- Volet 2 : Mise en place d'outils d'animation des territoires
- Volet 3 : Création et diffusion d'outils de sensibilisation et d'éducation au développement

0.3. L'autorité des analyses et recommandations

Les limites d'une évaluation ont été exposées dans la première partie de ce rapport. Avant de parcourir l'analyse des programmes, il est important de garder à l'esprit quelques points clés qui permettent de situer l'évaluation dans l'ensemble du programme.

Ceux qui connaissent le mieux le programme sont ceux qui l'exécutent. Les évaluateurs sont des visiteurs qui n'ont pas d'autorité sur les acteurs ; la réciproque est partiellement vraie, les évaluateurs sont soumis au cahier des charges du commanditaire et tenus par leur offre technique.

Le principal risque d'une évaluation est de ne rien dire. À chercher systématiquement le consensus, elle raterait son objectif qui est de susciter des questions, des interrogations, et finalement des axes de progrès. Elle doit cependant trouver si possible un compromis.

Il n'y a donc aucune solution clé en main dans un rapport d'évaluation. Les décalages, les imprécisions sont inhérentes à l'exercice. Mais la liberté du ton et du contenu garantit la possibilité d'une contribution positive à l'amélioration des programmes.

In fine, seules les analyses et les recommandations dont les acteurs se seront saisis auront atteint leur objectif.

1. Programme Basse-Normandie – Canton de Kornaka

L'évaluation porte sur le programme triennal juin 2010 / juin 2013, et en particulier sur :

- ✓ Le volet « renforcement des capacités institutionnelles », principalement l'appui à l'intercommunalité
- ✓ L'axe « animation du territoire et ouverture sur le monde »

En termes d'outils et de méthodes, l'évaluation s'intéresse en particulier à la dimension intercommunale du programme.

1.1. Acteurs impliqués et leurs rôles respectifs

Acteurs impliqués	Rôles
Sur le canton de Kornaka	
Les 5 communes du canton de Kornaka : Adjékoria, Dan Goulbi, Kornaka, Mayara et Sabon Machi	Maîtres d'ouvrage des actions menées dans leur territoire respectif
L'Association des Communes du Canton de Kornaka (ACCK)	Co-maître d'ouvrage du programme de coopération ; maître d'ouvrage des projets intercommunaux; mutualisation des moyens et appui aux communes membres participation aux activités et à la gouvernance de l'intercommunalité
La délégation au Niger de L'Association Eau Vive	Maître d'œuvre délégué : accompagnement technique et méthodologique des acteurs ; animation territoriale
Les membres et le personnel de la mutuelle intercommunale d'épargne et de crédit de Kornaka	Organisation et fonctionnement de la mutuelle
Les structures communales de gestion de l'eau	Gestion des points d'eau collectif ; fourniture de l'eau potable aux populations
Les enseignants ayant bénéficié des sessions de formation	Bénéficiaires d'actions du programme. Participation à la gouvernance du programme (orientations, priorités, mise en œuvre des actions et suivi évaluation) ; échanges et partenariats avec leurs pairs en Basse-Normandie

Les jeunes appuyés et formés pour la création de leur entreprise	Bénéficiaires d'actions du programme. Participation à la gouvernance du programme (orientations, priorités, mise en œuvre des actions et suivi évaluation) ;
Les jeunes et groupements féminins bénéficiaires de l'appel à microprojets	Bénéficiaires d'actions du programme. Participation à la gouvernance du programme ;
Les membres de la radio intercommunale et les auditeurs	Bénéficiaires d'actions du programme. Participation à la gouvernance du programme (orientations, priorités, mise en œuvre des actions et suivi évaluation) ;
Les jeunes et les enseignants des écoles impliqués dans le projet d'échange	Bénéficiaires d'actions du programme. Participation à la gouvernance du programme (orientations, priorités, mise en œuvre des actions et suivi évaluation) ; échanges et partenariats avec les jeunes et enseignants en Basse-Normandie (projet de mobilité internationale)
En Basse-Normandie	
La Région Basse-Normandie	Maître d'ouvrage du programme : portage juridique et cofinancement des actions ;
Les quatre communes impliquées dans la coopération (Ifs, Colombelles, Mézidon-Canon et Castillon-en-Auge)	Co-maitre d'ouvrage du programme, avec le Conseil Régional. Elles sont regroupées au sein d'un Comité de pilotage du programme : participation aux réflexions et aux orientations du programme ; suivi évaluation des actions menées ; sensibilisation des élus et des populations sur les questions de solidarité internationale ; échanges et partenariats avec les communes membres de l'ACCK
L'Association Eau Vive Basse-Normandie	Maitre d'œuvre déléguée du programme : appui technique et méthodologique des acteurs ; animation territoriale ; capitalisation des acquis et valorisation
Les établissements scolaires	Mise en œuvre d'actions d'éducation au développement
Les structures d'animation des communes et les jeunes impliqués	Accompagnement d'actions d'éducation au développement
De manière plus large, les populations des 4 communes de la Région qui participent aux animations de territoire	Participation aux actions d'éducation au développement
Horizons Solidaires	Animation de réseau, partenaire du volet formation du programme

1.2. Les questions

Q1. Quel est l'intérêt, pour les territoires et les acteurs tant institutionnels que de la société civile, de mettre en pratique ensemble et de manière concertée, tant dans les territoires de coopération internationale que dans leur propre territoire, l'approche territoriale du développement comme stratégie et méthodologie de mise en œuvre et d'ancrage des programmes d'actions et de développement local ?

Le travail consistera à apprécier la valeur ajoutée de la stratégie et de la méthodologie choisies par la Région et ses partenaires pour valoriser une action publique de gouvernance multi-niveaux, multi-acteurs et multi-secteurs. La relation des acteurs du territoire est au cœur de cette approche : comment se relier, faire avec et ensemble, comment articuler, comment intégrer ?

R1. Du sectoriel au global

La réponse est dans la question. L'approche territoriale de développement dans le canton de Kornaka est une réalité plus ancrée dans le territoire que celle de la Région Atsinanana. Bien que le système ne soit pas connu des acteurs, sous cette appellation exacte, dans la mesure où il n'est ni conceptualisé ni expliqué, l'ATD du programme au Niger est un mélange de l'approche intégrée pratiquée à Madagascar et de l'intercommunalité qui a cours dans les 5 communes du Canton nigérien. L'intérêt est manifeste car cette approche multi niveaux, multi secteurs, multi acteurs, pluri partenariale rassemble tous les acteurs tant en France qu'au Niger autour d'un programme qui devient l'affaire de tous et qui donne son sens premier au partenariat de coopération décentralisée. Le sentiment d'appartenance au territoire est renforcé et les habitants se comportent plus en citoyen qu'en habitant.

La réponse se trouve également dans les caractéristiques de l'approche projet qui sectorise, isole, cantonne les actions dans des champs contraints qui servent de creusets à la mise en œuvre des actions.

Le Programme Kornaka a voulu se démarquer de cet environnement, où on se côtoie sans communiquer, où on peut cohabiter dans la concurrence, l'objectif étant de mener à terme un projet en respectant les données du cadre logique qui le structure, sans autre considération contextuelle.

Or, la réalité du développement le confirme, les partenaires techniques et financiers sont parfois nombreux à intervenir sur un même territoire et il devient capital qu'ils puissent se retrouver dans une dynamique qui relie et décuple les forces en présence vers des buts qui sont finalement communs : le développement participatif et démocratique du territoire.

Cette approche permet aussi de mutualiser les moyens et de travailler en optimisant les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et finalement de viabilité.

Question complémentaire

Il s'agit de vérifier, comment a été élaborée et réalisée concrètement sur le terrain, de manière participative, et avec quelle efficacité, cette Approche territoriale du Développement, c'est-à-dire :

- articuler ou réarticuler entre eux des acteurs opérant sur un même territoire
- mettre en lien les secteurs d'activité
- créer la confiance par le dialogue, la participation, la coopération

L'ATD, une réelle unité pour le développement harmonieux et équilibré des territoires !

Bien que l'ATD ne soit pas conceptualisée ni expliquée dans un manuel de procédures, l'acte fondateur du système a été la réalisation des diagnostics de territoire et le partage des conclusions entre acteurs bas normands et acteurs nigériens. Cet exercice démocratique, responsable et citoyen a permis de construire un socle commun de référence sur lequel le programme a été élaboré dans un esprit partenarial dynamique, curieux et consensuel. Les besoins des 2 territoires, identifiés, mis en

analyse comparée et en perspective, sont devenus des éléments majeurs constitutifs de la planification et de la programmation des activités de développement des territoires. Ils ont servi à choisir les champs d'intervention et les activités à exécuter.

L'intercommunalité pratiquée depuis 2004 a été l'élément fédérateur qui a permis de rassembler toutes les forces vives des communes autour d'un programme construit ensemble. Les autorités locales, en associant les représentants de la société civile (groupements, jeunes, femmes), les anciens élus, sans oublier les autorités religieuses et traditionnelles, ont mis en place un cadre de concertation et de collaboration équilibré, dynamique et motivé.

Les réunions organisées par l'ACCK avec l'appui d'Eau Vive ont été nombreuses et variées quant aux thématiques abordées.

Q2. Concernant les actions d'appui institutionnel, dans quelle mesure ont-elles permis de :

- **Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage communale des élus et agents des communes du canton de Kornaka ?**
- **Renforcer la fonctionnalité effective de l'intercommunalité de l'ACCK et des cadres de concertation intercommunaux ?**
- **Valoriser et promouvoir l'expérience de l'ACCK auprès d'autres collectivités ?**
- **Consolider et faciliter la mise en œuvre de projets intercommunaux ?**
- **Renforcer les capacités des communes bas-normandes et du canton de Kornaka en matière de coopération décentralisée ?**
- **Renforcer la concertation et la coordination régionale entre acteurs de la coopération, en Basse-Normandie et dans le canton de Kornaka ?**
- **Mettre en exercice l'échange d'expérience entre élus des deux territoires, notamment en matière de démocratie participative et l'implication des habitants dans la vie de la commune ?**
- **Quelles recommandations pour la poursuite des actions de ce volet d'appui institutionnel ?**

R2. Vers plus d'autonomie des communes ?

La réponse aux questions renvoie à l'organisation des institutions concernées, à savoir les 5 communes du canton et l'association intercommunale ACCK. A ce propos, et selon les rapports lus, l'ACCK reçoit le nom d'association intercommunale, parfois d'intercommunalité ou encore d'association cantonale, les différentes appellations ne se contredisant d'ailleurs pas. Dans un environnement institutionnel à construire et pour éviter toute confusion, il est recommandé de conserver le même nom en toutes circonstances et en tous lieux. Il s'agit en l'occurrence du nom déposé à la Préfecture, à savoir l'Association des Communes du Canton de Kornaka.

Constituer un dictionnaire de la coopération décentralisée peut participer à une pédagogie terminologique.

L'ACCK, territoire d'expérimentation de l'intercommunalité

L'intercommunalité évaluée est une forme de mise en commun des forces, moyens et ressources pour optimiser les potentialités et donner aux 5 communes un poids significatif et une parole plus audible et plus écoutée des pouvoirs publics supra communaux. Cette intercommunalité a vu le jour en 2004 (concrétisée en 2006), aussitôt la communalisation nigérienne. Les communes ont vite réalisé que le morcellement de la précédente circonscription administrative allait les isoler les unes des autres et qu'il était urgent de créer une plateforme de partage et d'échanges, à partir de laquelle penser les relations intercommunales et valoriser le développement de leurs territoires. La solidarité chère aux nigériens pouvait en pâtir.

En affirmant leur volonté politique de rester ensemble, la dynamique collective était née. Il convenait d'en définir les principes et de la faire vivre au quotidien. Le programme y a participé d'une manière significative. A noter que ce regroupement a été facilité par le fait que les autorités étaient de même origine et partageaient des liens de parenté ou d'amitié. À ce titre, si la chefferie traditionnelle a pu faciliter la mise en réseau des communes, les acteurs pourront réfléchir aux limites qu'entraîne la coexistence d'un mode de gouvernance traditionnelle et d'un mode de gouvernance plus représentatif dans le cadre de la décentralisation.

Analyse du dispositif

L'intercommunalité dans le canton de Kornaka n'en a que le nom. Il s'agit d'une association qui répond au régime des associations au Niger, selon l'ordonnance N°84-06 du 1^{er} mars 1984, modifiée par l'ordonnance N°84-50 du 5 décembre 1984 et la loi N°91-006 du 20 mai 1991. Or, une intercommunalité, en application de la décentralisation, est un regroupement de communes qui se crée pour gérer ensemble une ou plusieurs compétences, selon le principe de la subsidiarité.

Ce que le programme qualifie d'intercommunalité est une intercommunalité par défaut, en l'absence de dispositions législatives et réglementaires l'autorisant et l'organisant.

Il n'y a pas d'ambiguïté dans les textes référentiels (MAE, conventions, rapports) qui présentent bien l'ACCK dans sa forme associative, ni dans le discours des pouvoirs publics qui l'encouragent par l'expérimentation.

La précision qui évitera toute confusion au niveau des autorités et des bénéficiaires est de répéter et de souligner qu'il s'agit d'une opération pilote en cours, qui aura valeur de référence et d'exemplarité au moment d'introduire le concept d'intercommunalité dans le corpus juridique de la décentralisation.

A noter que l'expérience intercommunale fait des émules au Niger mais aussi au Burkina Faso. Les autorités sont régulièrement invitées dans les forums qui mettent cette actualité à leur ordre du jour.

Une approche territoriale et intégrée, concrétisée par une association de communes

Elle s'appuie sur l'intercommunalité et les plans de développement locaux des 5 communes du canton. Contrairement à la région malgache qui ne se fonde pas sur le capital et le profil de son territoire pour planifier et programmer son développement, les 5 communes du canton de Kornaka ont procédé à un diagnostic de territoire à partir des documents référentiels de planification dont elles disposaient avant d'en partager les conclusions avec leurs homologues bas-normands.

C'est l'acte majeur de l'ATD, complété par l'intégration de tous les niveaux, secteurs, acteurs, partenaires. L'approche devient alors territoriale et intégrée, aussi bien dans son essence que dans sa gestion, dont le pilotage, la concertation, l'animation et la communication sont les composantes principales de mise en œuvre.

Un renforcement institutionnel difficile à mettre en œuvre sans cadre de référence

Le schéma prévu par la loi

Pour parler de renforcement institutionnel, il convient de connaître le schéma organisationnel des institutions afin de mieux comprendre ce qui les caractérise. L'ordonnance N° 2010-54 du 17 septembre 2010 porte code général des collectivités territoriales de la République du Niger, reprenant notamment la loi N° 2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et à l'administration du territoire de la République du Niger. Le recueil des textes sur la décentralisation a fait l'objet d'une réédition en 2013. L'analyse de ces documents laisse apparaître l'absence des décrets d'application les plus attendus.

Dès lors, il est admis que chaque commune doit disposer d'un secrétaire général et que le renforcement de capacités de l'institution devrait porter sur cet organigramme et sur les autorités en charge de la gouvernance locale.

Une situation contrastée

S'agissant de la réalité, les communes fonctionnent selon un schéma d'organisation simplifié. Il a par exemple été signalé que si les communes disposent d'un agent d'état civil, elles doivent partager le secrétaire municipal et le receveur (4 communes), alors qu'à l'ACCK il y a 1 secrétaire permanent et 1 agent technique Eau et Hygiène et Assainissement (poste vacant).

Dès lors, le renforcement des capacités des personnes en charge de la gestion des institutions aurait du faire l'objet d'un programme de formation, basé sur un diagnostic organisationnel pour faire ressortir les forces et les faiblesses qui auraient ciblé les besoins, mis en évidence par l'état de la situation existante. En l'absence de cet outil d'orientation, le programme a toutefois diversifié son appui pour aboutir à un renforcement, à travers des formations spécifiques, des rencontres, l'organisation de forums, la production du guide de réflexion sur l'implication des habitants dans la vie de la commune et la participation à des ateliers sur les thèmes de la commune. Ce renforcement a été difficile à évaluer, par manque d'indicateurs et de marqueurs en nombre suffisant.

En termes de recommandations, pour la poursuite des actions du volet d'appui institutionnel, il est préconisé de recourir à un diagnostic organisationnel rapporté aux institutions concernées, seul moyen de contrôler la situation de départ et de mesurer l'écart à combler par rapport à une situation d'arrivée idéale. Ce gap représente le programme de renforcement des capacités. Il peut s'étaler sur plusieurs années et il est tributaire des ressources à venir des collectivités. Mais, déterminer une situation idéale permet d'inscrire son action dans le long terme et poser des choix éclairés au regard des contraintes présentes.

Un programme d'accompagnement post formation, pour assurer le passage de la théorie à la pratique, est à prévoir en module complémentaire.

Le suivi-évaluation de la mise en œuvre en interne, avec un regard périodique externe, participera à la tenue des échéances, à la qualité des prestations, à la consolidation nécessaire et à l'appropriation progressive.

Les activités réalisées pour ce renforcement ayant été peu suivies et évaluées, la capacité de jugement de T&T est limitée ; elle forge toutefois son opinion sur les entretiens individuels et les focus groups. Le renforcement est manifeste. L'apprentissage a fonctionné, les personnes en charge de la gouvernance et de la gestion sont plus éclairées. La communication entre personnels des communes est plus large, grâce à l'ACCK qui favorise l'entraide et la solidarité. Mais le degré de réussite reste flou.

Les personnels sont bien souvent bénévoles alors que ce statut fragilise l'institution d'appartenance, dans la mesure où les personnes formées sont susceptibles de faire valoir leurs acquis en allant travailler dans d'autres projets plus rémunérateurs, entraînant de facto une déperdition des efforts fournis (cas de l'agent technique eau et assainissement, dont le poste est vacant).

Les liens familiaux entre autorités et cadres territoriaux peuvent aggraver cette fragilité par les risques qu'une mésentente subite pourrait générer ; mésentente ou désaccord dont le taux de déclenchement est potentiellement plus élevé que dans un environnement relationnel neutre.

Consolider les administrations

Le renforcement des capacités des gouvernants et des cadres locaux est à consolider en professionnalisant l'administration des institutions, ce qui implique de revisiter leur schéma d'organisation, le profil des ressources humaines nécessaires, les liens relationnels à tisser, leur formation et leur rémunération, en rapportant ces données aux compétences des collectivités et aux services publics qu'elles doivent fournir aux populations.

S'agissant de l'ACCK, il est patent que l'appui reçu a participé à consolider l'association dans son rôle fédérateur de représentation des 5 communes. L'ACCK est reconnue, visible et crédible. Elle porte les projets de dimension intercommunale, comme la Mutec et la Radio. Elle offre un cadre de concertation pour réfléchir et échanger avant de décider. En ce sens, elle est considérée comme une plateforme de dialogue inter-acteurs traversée par une passerelle à double entrée, des acteurs communaux vers l'ACCK, de l'ACCK vers les acteurs communaux. L'ACCK a aussi vocation à mobiliser

des financements et à inspirer les autres collectivités nigériennes et étrangères à prendre le même chemin.

Le risque est que l'ACCK affaiblisse les capacités intrinsèques des communes adhérentes, complices sans le vouloir. En effet, à défaut de ressources humaines en nombre et qualifiées, le recours à l'association peut devenir la solution systématique, facile, rapide et efficace. A terme, la répétition de ces recours peut être préjudiciable à l'intégrité de l'institution de base. Il s'agit de trouver un point d'équilibre négocié entre les communes et l'association intercommunale. Il ne peut pas exister en dehors du dialogue déjà existant ; ce risque et cette perpétuelle recherche d'équilibre est le propre de toute organisation intercommunale.

L'Association des Municipalités du Niger (AMN), et en particulier son bureau régional de Maradi, pourrait jouer un rôle régulateur si elle était sollicitée et en capacité d'apporter des services à ces communes.

Si l'intégrité engendre la crédibilité, la bonne répartition des compétences entre l'ACCK et les communes la garantit !

Q3. Concernant le volet « animation du territoire et ouverture sur le monde » de cette coopération, les actions mises en place ont-elles permis de :

- **Diversifier les acteurs impliqués dans la coopération ? Mobiliser et fédérer ces acteurs ?**
- **Impulser / faire émerger dans les communes concernées une dynamique et une mobilisation en faveur de cette coopération ?**
- **Valoriser et dynamiser le tissu associatif des deux territoires ?**
- **Toucher un public diversifié ?**
- **Susciter la reconnaissance progressive de cette coopération par les acteurs du territoire et par la population ?**
- **Susciter une implication des habitants, et notamment des jeunes ?**
- **Contribuer à l'ouverture sur le monde des habitants des communes bas-normandes et du canton de Kornaka, à un renforcement de la tolérance à l'égard des autres ?**
- **Renforcer la connaissance mutuelle entre les deux territoires ?**

**Quelles recommandations pour renforcer l'animation du territoire via cette coopération ?
Pour faciliter l'implication des habitants et des acteurs du territoire dans la coopération ?**

R3. Des actions innovantes et efficaces, mais menacées

Des échanges denses malgré la difficulté

Les volets animation du territoire et ouverture sur le monde donnent à la coopération décentralisée une dimension intéressante, novatrice et porteuse de changements.

Dès lors que l'approche territoriale du développement, par la mise en œuvre de l'intercommunalité associative, a joué son rôle multidimensionnel, le cadre était prêt pour que se développent des activités de nature à correspondre aux besoins réels des bénéficiaires.

Le programme a misé sur la mobilisation des acteurs.

Le système relationnel ayant été analysé, la compréhension des rapports permet une évaluation plus fine. L'axe 2 du programme prévoit l'animation du territoire, l'ouverture sur le monde, la création de synergies.

La mobilisation d'une 5^{ème} commune bas normande pour équilibrer les appariements et notamment pour trouver un partenaire bilatéral à la commune de Mayara, a été sans résultat sur la durée du triennal 1. T&T s'interroge sur cette difficulté à mobiliser dans une région qui compte 3 départements et 1812 communes.

Les déplacements des délégations n'ont fonctionné que dans le sens Niger / France (fin 2012), favorisant certes des échanges fructueux en région bas-normande, mais sans la réciprocité qui équilibre et rassure.

Le programme de la délégation nigérienne en 2012 a été très riche ; il était centré sur les temps d'échange et les visites de terrain et avait pour objectif de faire le bilan de la période passée et de préparer le triennal 2.

L'envoi de délégations nigériennes en Basse-Normandie a eu des effets particulièrement heureux. La découverte d'autres cultures, d'autres habitudes, d'autres milieux a été un choc révélateur d'intérêt et une source de réflexion sur l'autre. La découverte de l'altérité est le début du dialogue des cultures qui ouvre sur le monde. Le ressenti par les nigériens de leur propre culture, coutumes et leurs besoins essentiels, à travers ce qu'ils percevaient en Basse-Normandie, a permis de les valoriser. L'égalité, si chère et si difficile à obtenir dans un partenariat de coopération décentralisée, habitué au couple donateur et receveur, devenait un objectif atteignable.

Les résultats l'ont prouvé dans la mise en œuvre. Des changements ont été observés dans les mentalités, dans les pratiques relatives à l'eau et à l'hygiène. Le regard alterné des uns envers les autres s'est porté sur des réalités humaines, humanistes, sociétales. La main quémandeuse des nigériens est devenue une main qui porte la considération. La main généreuse des bas normands est devenue une main qui marque le respect.

La symbolique photo de la main noire et de la main blanche, enserrant le ballot de paille, traduit ces résultats en laissant la trace d'un message « tâche d'huile ».

Les échanges entre agriculteurs nigériens et bas normands remontent à 2010 et n'ont pas dépassé le stade de la réflexion depuis cette expérience.

L'importance de la radio et des outils d'animation

Le principal outil d'animation de territoire est sans conteste la radio intercommunale qui, malgré des difficultés techniques, financières et administratives, a été réalisée, ce qui est à mettre au crédit des opérateurs qui n'ont eu de cesse de réunir toutes les conditions de faisabilité. Il s'agit d'une radio de proximité qui couvre tout le territoire en le dépassant (émet jusqu'au nord du Nigeria). Puissant instrument de communication – chaque nigérien possède une radio – ce media diffuse des messages, des émissions, des communiqués, mettant du lien entre les habitants des 5 communes, libérant la voix de la femme et revivifiant au passage le « cousinage à plaisanterie »², ciment de l'unité sociale du Niger. C'est l'association SONAKA qui gère la station. Son directeur annonce des plages d'émissions qui évoluent avec les périodes. La radio émet 7j sur 7, à l'origine de 18h à 24h, puis de 19h à 23h et de 20h à 23h. A la date de l'évaluation, elle émettait de 18h à 22h.

La radio a permis des échanges entre jeunes nigériens et jeunes bas normands à travers des modules radiophoniques préenregistrés qui ont donné une plus value remarquable et remarquable à l'animation des territoires et à l'ouverture sur le monde. Des ateliers de sensibilisation des jeunes à l'interculturel ont mobilisé plusieurs structures de jeunesse des deux côtés de la Méditerranée.

D'autres outils pédagogiques sont venus renforcer la dynamique de ces composantes, notamment les expositions photographiques « A la rencontre de Kornaka » et « Regards croisés », des expositions d'objets du Niger, la diffusion de films thématiques suivis de débats, l'édition de cdrom et de bandes dessinées, de cd musicaux des Enfants du Niger « Kaléidoscope » et la mise en scène de contes et légendes sur l'eau, inclus le livret « l'eau pour tous ! Une plume et des crayons s'engagent ».³

Plusieurs rencontres sur l'éducation à la citoyenneté internationale, sur le projet « paroles croisées » ont complété avec des événements culturels l'animation de territoire.

La mise en place de projets pédagogiques entre établissements scolaires a concerné 5 écoles bas normandes (20 classes, 500 élèves) et 7 écoles nigériennes (17 classes, 800 élèves).

² Le **cousinage à plaisanterie** est un mode de relation qui incite des personnes ayant un lien familial, matrimonial ou inter ethnique, à se moquer ou s'insulter, selon des codes culturellement définis. (Note des rédacteurs)

³ Le CD-Rom, la bande-dessinée, et le livret « L'eau pour tous », sont des outils pédagogiques produits par Eau Vive au niveau national, ils ont été ponctuellement utilisés pour des animations ; en revanche, le CD Kaléidoscope a été réalisé avec des élèves d'Ifs, Colombelles et Mézidon dans le cadre de la coopération

Peut-on considérer pour autant que les objectifs sont atteints ? Oui, d'un point de vue organisationnel, programmatique. L'engagement des acteurs est entier. La volonté des organisateurs a été moteur et a produit des effets de levier en intéressant les populations du cercle restreint.

Mais les entretiens ont révélé que l'impact citoyen restait cantonné à l'intérieur de ces cercles (ex. enseignants, enfants, parents) sans qu'il ne les franchisse vers des cibles extérieures. Les soirées thématiques organisées dans les communes bas-normandes ne réunissaient guère plus d'une centaine de personnes. Si cette difficulté n'est pas propre à ce programme, elle demeure une question. Toute innovation positive dans ce domaine est susceptible d'avoir un impact important, y compris auprès d'autres programmes.

Toutefois, un travail conséquent a eu lieu pendant 3 ans et même si les participants restent d'un niveau numérique modeste, rapporté à la population résidente, il s'agit de graines qui ont été semées et qui devraient germer en se propageant dans le terreau culturel régional.

Il est patent que la réciprocité en sort renforcée, que l'ouverture sur le monde est plus grande, que davantage de personnes que celles qui ont participé - jeunes et adultes - ont été marquées par ces animations qui aident le regard à dépasser les limites de son territoire, que l'impact citoyen devrait ainsi avoir un effet amplificateur, à condition que le triennal 2 poursuive la mobilisation, varie les outils et les méthodes pour diversifier l'intérêt et réussisse à ancrer ce dispositif dans la durée.

Des risques pour l'avenir ?

Le retrait de la Région, en tant que porteur juridique, et la réduction de son financement, bien qu'annoncés, sont vécus comme une contrainte frustrante par les élus des 4 communes qui se sentent orphelines.

L'impossibilité de trouver une cinquième commune traduit le manque d'intérêt de la sphère politique locale pour la coopération décentralisée avec le Niger.

Les élus communaux rencontrés, excepté le Maire d'Ifs qui ne se représente pas, sont pour la plupart âgés. La transmission intergénérationnelle ne paraît pas assurée.

Certains élus communaux indiquent que le portage politique de leur commune est faible, la majorité de leurs collègues, considérant qu'il faut se recentrer sur les fondamentaux locaux plutôt que d'entretenir des coopérations internationales coûteuses, dans un contexte socio-économique délicat. Concernant l'impossibilité d'aller au Niger depuis 2009, les élus déclarent qu'il est frustrant de recevoir sans pouvoir y aller. Cela dure depuis 4 ans !

Les élections municipales de mars 2014 peuvent avoir une incidence positive comme négative sur le partenariat en cours. Inquiétude non dissimulée !

En termes de recommandations, la création d'un observatoire de la situation sociale est un outil fiable pour mesurer l'impact social, économique, culturel, par l'organisation d'enquêtes de portée générale et d'enquêtes spécifiques d'approfondissement.

La création d'un centre de ressources pour classer et archiver l'ensemble des données du programme ne peut que renforcer la connaissance et améliorer la communication. Un des enjeux de l'animation du territoire est de pouvoir dupliquer les expériences réussies. Les évaluateurs recommandent de capitaliser davantage les actions d'animation. Mise à disposition dans le centre de ressources, elles peuvent permettre à d'autres écoles, d'autres centres de jeunes, d'autres collectivités de trouver des idées et des outils en augmentant ainsi les possibilités d'impacts du programme.

La création d'un site internet ou l'utilisation d'un site existant permettrait de publier les résultats de l'observatoire et de mettre le centre de ressources en ligne.

Q4. Concernant la question de la « réciprocité » :

- **Cette volonté de réciprocité est-elle effectivement partagée et comprise par l'ensemble des acteurs concernés ?**
- **Ce programme a-t-il réellement permis au sein des collectivités concernées une évolution des conceptions et pratiques de la coopération vers des échanges plus équilibrées ?**
- **Quelle appréciation de l'effet « retour » de cette coopération dans les communes bas-normandes ?**
- **Dans quelle mesure cette coopération a-t-elle permis d'apporter aux communes bas-normandes un éclairage différent sur le développement du territoire et ses problématiques ?**
- **Parmi les différentes pistes de réciprocité explorées ou explorables, lesquelles paraissent les plus porteuses, les plus prometteuses ?**

R4. L'expérience personnelle au service de la collectivité

La réciprocité réussie est un facteur clé dans l'équilibre d'un partenariat. L'intérêt réciproque est fondateur. En quoi ces communes et ces populations sont-elles intéressantes ? Que peut-on leur apporter ? Que peuvent – elles nous apporter ? Quel est leur modèle de planification de développement ? Quelle culture, quelles traditions ? Quel territoire ? Autant de questions qui permettent de mesurer l'intérêt et de vérifier les contenus de la future réciprocité. Un partenariat déséquilibré a tendance à revenir au couple donateur / receveur qui a fait les beaux jours des jumelages.

La réciprocité est indissociable de l'animation du territoire. Les actions d'animation du territoire induisent un impact au-delà du premier cercle des personnes engagées dans la coopération. Il y a bel et bien réciprocité dans le programme car il y a à l'origine une volonté de l'inscrire comme une priorité, puis des actions d'animation qui l'ont rendu concrète. Le programme a clairement permis aux acteurs nigériens d'adhérer à la démarche. Non seulement les délégations ont pu vivre cette expérience, mais les échanges organisés en particulier avec les jeunes et les scolaires ont permis de dépasser le stade de l'intention des porteurs français pour susciter l'adhésion d'acteurs nigériens. Cette adhésion des partenaires nigériens à la réciprocité est une réussite du programme.

Sa mesure a les mêmes limites que celles de l'animation du territoire. La mise en place d'un observatoire aiderait à mieux comprendre l'impact du programme auprès de la population, et de fournir de précieux indicateurs pour de futures actions innovantes.

Pour les collectivités, l'équilibre entre l'engagement personnel nécessaire des porteurs du projet et l'intérêt partagé par l'ensemble de la collectivité est une dimension importante de la réciprocité. En effet, il n'est pas rare que les porteurs soient animés par des ressorts émotifs, passionnels, plus personnels que collectifs (besoin de se valoriser, d'écouter sa conscience pour « aider les miséreux », de relever un challenge individuel ou d'attirer l'attention).

T&T a rencontré des acteurs du triennal dont la passion de l'engagement était visible, ce qui, au demeurant, est très positif. La passion mise au service de l'institution est un moteur de l'action. Il s'agit alors d'un élu passionné qui croit profondément aux bienfaits de la coopération décentralisée et qui entraîne les autres plus réservés. L'élu trouvera les arguments pour justifier, convaincre.

Le bureau d'étude a aussi rencontré des personnes, dont l'émotion semblait plus forte que la passion (la misère des autres m'insupporte). Dans ce cas, l'effet d'entraînement est moindre parce qu'altéré ! L'élu est prisonnier de sa perception personnelle du partenaire, dont l'image aura une connotation négative et il aura des difficultés à valoriser son engagement.

Il s'agit bien de comportements de personnes qui peuvent influencer sur les décisions de la collectivité. Cela renvoie à la question de l'articulation entre le sensible et le rationnel, entre la pitié et la compassion. La qualité de la réciprocité à venir en dépend intrinsèquement.

Une formation à la coopération décentralisée, en premier partenariat ou en situation de renouvellement, peut contribuer à mettre tous les élus au même niveau de connaissance, s'agissant des concepts, des valeurs et des principes.

Une formation qui pourrait être centrée sur l'apprentissage de ce qui constitue les ingrédients de la réciprocité idéale, les comportements et les postures adaptés des élus (et des acteurs associés), ainsi que les bonnes pratiques de la collectivité engagée sur la base de ces postulats fondateurs.

La proposition de créer un observatoire, en France, vient appuyer cette réflexion. Pour convaincre davantage d'élus et de citoyens, en tenant compte également de l'impossibilité présente de se rendre au Niger, il faut trouver des éléments objectifs d'impact sur la population en Basse-Normandie pour enrichir l'argumentaire des porteurs du projet.

Q5. Concernant la dimension intercommunale :

- **En quoi l'échelle intercommunale est-elle pertinente (en particulier dans le canton de Kornaka) ?**
- **Quelle plus-value de la dimension intercommunale (en Basse-Normandie, comme dans le canton de Kornaka) pour la coopération ? Quelles retombées au-delà de la coopération ?**
- **Serait-il souhaitable d'aller plus loin dans la concertation, l'échange de pratique et la mutualisation des moyens ? A l'inverse, la mise en place d'échanges bilatéraux, de commune à commune, pourrait-il être intéressant ?**

R5. Une intercommunalité qui permet une ATD réussie

La question de l'intercommunalité au Niger a été traitée dans la question 1. De fait, c'est la dimension intercommunale du projet au Niger qui permet une approche territoriale du développement réussie.

En France, il est nécessaire de revenir sur les partenaires pour mieux comprendre les mécanismes relationnels, en distinguant les nouveaux acteurs des parties prenantes historiques dont l'ancrage dans la coopération est antérieur au triennal 1, grâce notamment aux associations Ifs Solidarité Sahel (ISS) et Solidarité de Louvigny avec le Sahel (SLS) qui intervenaient déjà au Niger avant le triennal.

L'engagement de la ville d'Ifs est une conséquence de cette antériorité.

Les 4 communes, bien que bas-normandes, évoluent dans des environnements qui se distinguent. Ifs (10 738 hts) et Colombelles (5 728 hts) sont dans la banlieue proche de Caen et font partie de la communauté d'agglomération « Caen la mer ». Mézidon Canon (4 683 hts) et Castillon eu Auge (147 hts) sont dans la communauté de communes de « la vallée d'Auge ». Caractérisées par des contextes économiques et sociaux différents, elles ont toutefois des problématiques similaires et des moyens financiers limités. Ifs a poussé son engagement en créant un poste de chargé de mission à mi-temps pour la coopération internationale et en adhérant récemment à Cités Unies France (CUF), ce qui lui a permis d'adhérer au groupe-pays Niger. D'autres acteurs ont rejoint ponctuellement cette coopération, notamment les syndicats intercommunaux d'eau potable i) Ifs Bourguebus ii) Louvigny iii) Mondeville, Colombelles, Giberville iv) le syndicat mixte de production d'eau potable de la Région de Caen v) la ville de Lisieux vi) l'agence de l'eau régionale. Eau Vive Basse-Normandie, ONG très active et dédiée au programme de coopération, anime ce panel d'acteurs, en lien avec Horizons Solidaires, réseau fédérateur.

La dimension intercommunale, en France, est originale. C'est une intercommunalité en réseau, elle ne correspond pas à un territoire homogène. Au-delà de la participation au comité de pilotage, et plus globalement au suivi de la mise en œuvre du programme, elle a permis d'initier et de densifier des relations entre les communes concernées. Ce sont principalement les actions d'animation du territoire et les visites de délégations nigériennes qui donnent de la consistance à cette plus-value réelle et perçue comme telle par les acteurs locaux. Est-il possible d'aller plus loin ? Au-delà de l'amélioration des actions d'animation du territoire proprement dites, il n'est pas certain qu'une telle intercommunalité ait vocation à étendre son champ de collaboration. La possibilité d'une présidence

tournante du programme posera la question du positionnement du mi-temps « coopération internationale » à la mairie d'ifs.

En résumé, l'intercommunalité française existe pour le programme de coopération. Si cette collaboration est l'occasion de densifier les échanges entre les communes, c'est un impact positif, mais probablement pas une perspective d'évolution structurelle.

Q6. Concernant l'organisation / le fonctionnement du pilotage du programme :

- **Quelles leçons tirer de l'expérience de l'impulsion et du portage du programme par le Conseil Régional pour faciliter l'engagement en coopération de petites communes bas-normandes ?**
- **Quelles leçons tirer de l'expérience du partenariat avec Eau Vive pour la mise en œuvre du programme, en termes d'atouts et de contraintes par rapport à d'autres modes d'intervention ?**
- **Quelle appréciation de la méthodologie de suivi/accompagnement d'Eau Vive ? Quel potentiel de reproductibilité dans le cadre d'autres coopérations ?**
- **Quelles recommandations quant à l'évolution de la répartition des rôles entre les acteurs de cette coopération (dans le contexte de l'autonomisation des communes) ?**
- **Quelles recommandations pour dynamiser et élargir le cercle des acteurs impliqués dans le pilotage du programme ?**
- **Comment renforcer les relations institutionnelles et techniques entre communes partenaires, en articulation et complémentarité avec l'appui technique fourni par Eau Vive ?**
- **Quelle appréciation de la capacité des communes à s'autonomiser dans le portage de leur coopération ? Quelles recommandations pour faciliter cette autonomisation ?**
- **Quelles leçons tirer de cette expérience en termes d'intérêts et de limites des actions de coopération décentralisée pour les petites communes ayant peu de moyens à consacrer à la coopération ?**

R6.Trouver un rôle pertinent et durable à chacun

Le portage juridique et le rôle de chef de file joué par la Région Basse-Normandie ont été constitutifs d'une dynamique collective. La Région a impulsé, guidé et mis sur la voie pour le 1^{er} triennal. Les communes disposent d'un capital et de bonnes pratiques pour assurer la relève.

Les communes font entièrement confiance à Eau Vive pour mettre en œuvre ces activités, confiance d'autant plus remarquable que leurs délégations ne peuvent plus se rendre au Niger depuis 2009 (début du triennal) pour des raisons sécuritaires. Eau Vive Basse-Normandie fait confiance à Eau Vive au Niger dont dépend l'antenne Eau Vive Maradi, le seul opérateur de terrain nigérien au final qui exécute et rend compte, sans autre contrôle que les rapports d'activités. Même si Eau Vive dispose d'un système interne de suivi et de contrôle, ses modalités n'ont pas été clairement identifiées par la mission d'évaluation. Il ne s'agit pas ici de mettre en question le professionnalisme d'Eau Vive, mais de souligner l'absence de contrôle direct des collectivités sur le programme. Un tel dispositif permettrait de sécuriser l'action d'Eau Vive si un problème survenait.

Question de vocabulaire

Revenir sur les relations partenariales, entre les collectivités territoriales bas-normandes (Région et 4 communes) et les 5 communes du canton de Kornaka, permet de mieux comprendre les rôles des acteurs, comment ils interagissent avec Eau Vive et pour quels résultats.

Dans les schémas d'organisation habituels, les situations suivantes sont observées :

* La maîtrise d'ouvrage (MO). Les collectivités territoriales sont les maîtres d'ouvrage, personnes morales, pour lesquelles les ouvrages sont construits ou les activités réalisées. Elles sont

propriétaires du foncier et des infrastructures et équipements. Elles sont bénéficiaires de ces réalisations qui participent au développement de leurs territoires respectifs.

Lorsqu'elles ne sont pas directement concernées, elles agissent alors comme interface avec les bénéficiaires de la société civile.

Les CT remplissent une fonction d'intérêt général dont elles ne peuvent se démettre (définition donnée par l'article 2 de la loi relative à la Maitrise d'Ouvrage publique du 12 juillet 1985)

En cas de besoin, notamment par insuffisance de compétences internes, elles peuvent recourir à 2 dispositifs prévus pour cela, l'AMO et la MOD :

* l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) a pour vocation d'aider le maître d'ouvrage, en jouant le rôle de conseil et de proposition, à l'exclusion de toute fonction de représentation. Il s'agit d'une fonction d'accompagnement, dont les modalités sont arrêtées dans le cadre d'une convention ou d'un contrat. Ainsi, le maître d'ouvrage peut recourir à l'intervention d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et/ou technique

* la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) est le fait pour le maître d'ouvrage de confier à une tierce personne physique ou morale un mandat d'exercer en son nom et pour son compte tout ou partie de ses responsabilités et prérogatives de maîtrise d'ouvrage. Le MOD intervient en qualité de mandataire du MO et non en qualité de simple conseiller de celui-ci. S'il se substitue à lui, il lui rend toutefois compte au fur et à mesure du déroulement du programme, notamment lors des comités de pilotage ou des réunions de chantier où le MO est membre de droit.

* Le maître d'œuvre (MOE) est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser l'ouvrage ou l'activité, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par ce dernier contractuellement. La maîtrise d'œuvre est donc responsable des choix techniques inhérents à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'œuvre doit dans le cadre de sa mission désigner un chef de projet chargé du bon déroulement du programme. Le contrat qui lie le MO au MOE prévoit les conditions de fonctionnement de cette relation. Le MO est impliqué dans la réalisation des activités, notamment lors des comités de pilotage et des réunions de chantier. Le MOE assure la technicité du programme sans se substituer au MO.

* la maîtrise d'œuvre déléguée (MOED) n'est pas une situation habituellement rencontrée. En effet pour qu'il y ait maîtrise d'œuvre déléguée, il est nécessaire d'avoir au préalable une maîtrise d'œuvre.

Eau Vive : les risques de l'efficacité

Selon les documents de base (MAE, conventions, rapports d'activité) :

* Les maîtres d'ouvrage du programme sont :

- en France, la Région BN (chef de file, porteur du programme) et les communes de Ifs, Colombelles, Mézidon-Canon et Castillon en Auge, réunies au sein d'un comité de pilotage.
- au Niger, les communes de Kornaka, Adjékoria, Dan Goulbi, Sabon Machi et Mayara, réunies au sein de l'association des communes du canton de Kornaka (ACCK)⁴.

* Le maître d'œuvre délégué est Eau Vive Basse-Normandie, relayé géographiquement par Eau Vive au Niger, en particulier par son antenne de Maradi.

Si le statut de maître d'ouvrage n'est pas contestable pour la Région et les 9 communes, celui de maître d'œuvre délégué pour Eau Vive est une anomalie du point de vue organisationnel et juridique, dans la mesure où il n'y a pas de maître d'œuvre dans le schéma de fonctionnement. Dans ce scénario, il manque un relais, le maître d'œuvre. Qualifier la maîtrise d'œuvre de déléguée la rend dépendante d'un niveau qui n'existe pas et la place à un rang secondaire sur le papier. Il s'agit probablement de la résultante d'une imprécision de vocabulaire mais qui induit de la confusion et comporte des incidences.

⁴ l'ACCK est une structure associative et non intercommunale au sens du code des communes (le décret d'application de la loi sur l'intercommunalité n'a pas encore été publié)

Eau Vive aurait dû être maître d'ouvrage délégué ou maître d'œuvre, ce qui n'est évidemment pas la même chose du point de vue des responsabilités et des actions.

Si le maître d'ouvrage délégué fait « à la place de », en rendant compte, le maître d'œuvre exécute, quant à lui, un contrat de prestations de service, sans se substituer au maître d'ouvrage qui le contrôle.

Lors de l'évaluation, réalisée in situ dans le canton de Kornaka, les communes ont déclaré être souvent mises devant le fait accompli, sans avoir pu agir en amont des réalisations. En d'autres termes, elles ne sont pas en situation de jouer leur rôle de maître d'ouvrage et s'en trouvent frustrées. Les Services techniques de l'Etat font les mêmes déclarations.

Cette « prise de pouvoir », manifestement inintentionnelle, répond probablement plus au souci de bien faire que de vouloir reléguer sciemment les autorités locales à un rang de subalternité.

L'insatisfaction relevée, si elle atteste de l'intérêt des communes pour le programme et du chemin parcouru depuis 2009, doit malgré tout être entendue ; les communes ne sont pas préparées à prendre la relève, à acquérir de l'autonomie ; le résultat invite à une évolution rétablissant les équilibres par le rappel des positions et des rôles en correspondance avec l'esprit du programme.

L'évaluation en conclut que l'ONG Eau Vive, pour ne pas se substituer au Maître d'ouvrage, doit clarifier son rôle de Maître d'œuvre et s'inscrire dans une démarche d'accompagnement à l'autonomisation progressive des communes. Le renforcement organisationnel de l'ACCK peut y participer.

Eau Vive a été considérée par certains comme dirigiste, ne laissant pas suffisamment de place à la concertation et la collaboration dans la réflexion, la décision et la mise en œuvre.

L'accompagnement doit être le credo des opérateurs qui assistent les maîtres d'ouvrage.

Le montage actuel confère l'opérationnalité à Eau Vive au Niger qui la délègue à son antenne de Maradi sous le contrôle de Eau Vive Basse-Normandie, elle-même supervisée par Eau Vive France, représentée dans son conseil d'administration. Eau Vive Basse-Normandie gère le budget et les fonds.

L'implication plus forte de l'Association des Communes du Canton de Kornaka est probablement une voie à suivre. Elle permettra de mieux partager les responsabilités avec Eau Vive, dans le cadre d'une convention réfléchie et partagée.

En contrepoint de cette analyse, il convient de préciser que le dispositif actuel a permis une exécution claire et satisfaisante du programme. L'évolution passe par une situation institutionnelle améliorée et par une sécurité de déplacement retrouvée. La marge de manœuvre est assez étroite entre la nécessité de sécuriser l'exécution du programme et l'importance d'aller vers plus d'autonomie des communes nigériennes. Mais, c'est un aspect important de la pérennisation des acquis du triennal 1 que d'inscrire le renforcement des collectivités et de l'association intercommunale dans la perspective de communes suffisamment dotées en ressources et une intercommunalité inscrite à la loi de décentralisation du Niger. La question de la mobilisation de ressources locales sera un axe important de cette progression.

Q7. Concernant la situation au Niger :

- **Quel a été l'impact réel sur le programme de la période d'instabilité institutionnelle et de l'impossibilité pour les acteurs bas-normands de se rendre au Niger du fait de la situation sécuritaire ?**
- **Comment en tenir compte dans la stratégie d'intervention et dans les modalités d'échange entre collectivités, si cette situation devait perdurer ?**

R7. Des choix à venir

L'impact de l'instabilité institutionnelle sur le programme a été contenu, grâce aux autorités locales et aux services déconcentrés de l'Etat qui ont conjugué leurs efforts pour une mise en œuvre effective, en limitant les entraves. Les résultats sont significatifs.

Toutefois, la comparaison des programmes Niger et Madagascar, sur l'organisation et le pilotage, conduit aux observations suivantes :

Au Niger, le programme a pu se réaliser, résistant aux contraintes institutionnelles et sécuritaires, grâce à une implication forte et continue d'Eau Vive.

A Madagascar, le Chef de Région a porté quasiment seul le programme qui a pu être mis en œuvre pour l'essentiel, faisant fi des difficultés institutionnelles générées par la crise.

Dans les 2 programmes, cette force d'avancer malgré les conditions défavorables a été inversement proportionnelle au renforcement de la maîtrise d'ouvrage qui a été sacrifiée bien involontairement.

L'impossibilité pour les acteurs bas normands de se rendre au Niger, du fait de la situation sécuritaire dégradée, est mal vécue. Elle contient les germes du désintérêt qui se traduit par un portage politique affaibli et par une incertitude dans le vote des financements à venir.

Un partenariat entre collectivités territoriales ne vit que par la qualité des échanges et des regards qui sont portés sur l'autre territoire. A défaut de pouvoir exercer cette légitime activité depuis 4 ans, la question commence à se poser quant à la continuité de l'engagement bas normand. Le retrait de la Région vient peser dans ce contexte de questionnement. Le résultat des élections municipales en mars 2014 pourra remettre en cause ou relancer la coopération internationale vers le Niger.

Les arguments manquent pour indiquer comment en tenir compte dans la stratégie d'intervention et dans les modalités d'échange entre collectivités si cette situation devait perdurer.

Un système de suivi – évaluation interne, contrôlé périodiquement en externe, sera de nature à rassurer !

1.4. Recommandations

0. Préambule commun aux 2 programmes :

Il paraît peu probable que les recommandations, notamment les plus lourdes à mettre en œuvre, soient intégrées dans le triennal 2 qui aura été déjà exécuté au 1/3 lors de la publication du rapport d'évaluation.

La coopération décentralisée avec les communes du canton de Kornaka, étant inscrite dans la durée, il est plus vraisemblable que ces recommandations soient utilisées lors de l'écriture du programme 3 qui devrait intervenir en 2015, soit l'année prochaine.

Pour des raisons de logique d'intervention et pour éviter que les recommandations soient isolées les unes des autres et traitées au cas par cas, le commanditaire a prévu d'élaborer une feuille de route qui servira de guide à leur mise en œuvre.

La période d'attente d'un an devient alors propice pour préparer cette échéance en échangeant avec les communes partenaires sur les contenus et leurs effets.

La professionnalisation des institutions publiques impliquées dans les programmes est un préalable.

La réussite des programmes dépend directement d'administrations territoriales organisées et performantes !

1. Modélisation de l'ATD :

L'ATD mise en pratique dans le partenariat franco-nigérien est dans la veine du concept standard. Elle a été rendue possible dans le canton de Kornaka par l'intercommunalité associative préexistante qui a servi de support formel à sa construction informelle. L'utilisation pertinente des plans de développement communaux, que les diagnostics de territoire ont actualisé en début de triennal, a spatialisé l'approche en la rendant intégrative. Le dispositif d'organisation a pu fonctionner en réunissant les acteurs, les secteurs, les niveaux d'administration, conférant à la démarche une dimension ensemble.

Côté bas normand, la Région a joué ce rôle de rassembleur, à travers le comité de pilotage, alors qu'Eau Vive en assurait la mise en pratique, avec le concours d'Horizons Solidaires.

Au final, même si les personnes interrogées semblaient ignorer ce qu'était l'ATD, elles la pratiquaient sans le savoir !

Reprendre le schéma organisationnel est une opportunité pour redéfinir les positionnements des acteurs, les rôles à y tenir, les relations à développer et les buts à atteindre. La répartition des compétences entre les communes et l'association intercommunale est un préalable. L'appropriation

pleine et entière de la maîtrise d'ouvrage par les communes est l'objectif premier. L'accompagnement pédagogique par l'appui et la formation est la règle. La capitalisation des bonnes pratiques devient un effet positif. Les changements attendus de comportement et de mentalité dans les sphères de la politique locale et de la gouvernance démocratique sont les résultats à terme.

Le contexte étant favorable, l'environnement relationnel aussi, les outils réutilisables, il reste à modéliser en théorisant l'ATD, lors d'une étude complémentaire. Le résultat est une stratégie d'intervention disponible et une méthodologie opérationnelle, déclinée dans un manuel de procédures.

L'ATD, un concept intégrateur pour une efficacité accrue !

2. Réorganisation de l'association intercommunale

Rendre l'association intercommunale plus efficace en la professionnalisant est un préalable à son opérationnalité.

Il apparaît en effet qu'Eau Vive joue un rôle fort, perçu pour une part comme intrusif qui empêche les autorités locales de s'approprier leur maîtrise d'ouvrage et d'assurer les tâches qui relèvent de leurs responsabilités, en s'appuyant sur leurs propres forces. Continuer sans changer présente un risque d'affaiblissement des communes et de déconsidération subséquente au bénéfice de l'intercommunalité. Les plateaux de la balance ne sont pas à l'horizontale !

Il aurait été certes préférable que le décret d'application autorisant une intercommunalité institutionnelle ait été publié pour que la recommandation prenne un sens plus conforme aux dispositions qui régissent le fonctionnement de l'administration territoriale. Dans l'attente d'un agenda favorable, il n'y a guère d'autre choix que de rester sur le terrain de l'expérimentation par le biais de l'association.

Reconsidérer son schéma d'organisation passe par une répartition réaliste des compétences entre le niveau communal et le niveau intercommunal (qui fait quoi) et permet d'actualiser l'organigramme. La professionnalisation de l'association ne sera acquise que par la combinaison de ces préalables administratifs et organisationnels. Le renforcement des capacités des cadres et des autorités locales y participera. Un référentiel des métiers territoriaux, définissant les profils des postes clés, les relations inter services, les missions et les tâches, est un instrument à concevoir pour aller vers l'optimisation des ressources humaines.

Une association intercommunale, en capacité professionnelle de concevoir, manager, piloter, coordonner, animer, renforce sa visibilité et sa crédibilité en gagnant une légitimité de représentation incontestable qui sert les communes au lieu de les affaiblir.

Le budget de l'entité doit être élaboré en tenant compte de ses responsabilités et des compétences qu'elle doit assumer. Ce budget doit être réaliste, juste et équilibré en recettes comme en dépenses. Les charges doivent par conséquent faire l'objet d'études de faisabilité en regard des recettes plausibles. La rémunération des ressources humaines, consécutive au salariat nécessaire, s'inscrit dans la rubrique des dépenses obligatoires. En conservant un statut de bénévolat, le risque de démotivation et de départ est réel. Salarié les agents amoindrirait le risque et éviterait d'entrer dans le cercle non vertueux du « turn over ».

L'intervention d'Eau Vive en qualité de maître d'œuvre du programme de coopération décentralisée sera clarifiée dans ce nouveau contexte et une nouvelle convention de maîtrise d'œuvre fixera les conditions et modalités d'intervention.

Un atelier de réflexion partagé permettra de valider les choix les plus pertinents.

Rappel des recommandations : i) Répartition des compétences ii) nouvel organigramme des services iii) référentiel des métiers iv) salariat des cadres clés v) formation des autorités locales et des cadres vi) accompagnement de la pratique à la théorie vi) budget réaliste et adapté.

Équilibrer les rapports communes et intercommunalité renforce chaque institution.

3. Appui à la professionnalisation de l'administration des communes

Pour jouer pleinement leur rôle de commune, échelon de base de l'administration territoriale, le programme de coopération décentralisée doit considérer leur renforcement comme un préalable indispensable. Si l'association intercommunale doit évoluer pour plus d'efficacité, il en est de même pour chaque commune.

Un diagnostic organisationnel est préconisé pour faire l'état des lieux des moyens humains, techniques et financiers afin d'avoir en référence une situation de départ qui permet de mesurer l'écart qui la sépare de la situation idéale. Le Gap correspond au renforcement de l'institution, dans les composantes qui seront ciblées par le diagnostic. Le budget de chaque commune déterminera le champ des possibles.

Une commune bien administrée améliore les conditions de vie des populations.

4. Renforcement de la mobilisation des ressources communales

La professionnalisation de l'administration communale ne suffit pas si les ressources ne sont pas à la hauteur des enjeux. Un projet sans budget reste un projet ! Disposer des financements internes nécessaires, pour financer les rubriques budgétaires du fonctionnement et de l'investissement fait partie du challenge. Si la prévision des dépenses paraît un exercice sans difficulté particulière, dans la mesure où les compétences sont bien réparties et les services publics à rendre bien identifiés, la prévision des recettes est plus problématique. En effet, les recettes dans les communes des pays en développement sont généralement difficiles à prévoir, les dotations de l'Etat, principal contributeur, étant bien souvent symboliques. Ce qui renvoie à la mobilisation des ressources propres. T&T recommande que la mobilisation des ressources propres des communes soit inscrite dans la liste des actions prioritaires.

Une étude pour connaître les gisements et pour déterminer les potentiels est la base de l'activité, dont les résultats détermineront les mesures à prendre pour capter les ressources qui reviennent à la collectivité mais qui ne les mobilise pas encore.

Potentiel – recettes encaissées = ressources à mobiliser = marge de manœuvre à la hausse !

5. Suivi - évaluation (même recommandation que pour Madagascar) :

Le suivi-évaluation fait partie intégrante de la conception du programme. La méthodologie se définit par conséquent en amont et l'outil devient une composante du programme. Plaquer un dispositif de SE sur un programme en cours ne permet pas d'atteindre les mêmes buts, sauf à considérer que l'exercice est pédagogique pour préparer un futur programme.

De nombreux modèles de SE existent. Ils sont souvent l'apanage des grands bailleurs de fonds, comme la Banque Mondiale ou le PNUD et sont relativement figés, car encadrés par des procédures contraignantes. Leurs systèmes sont davantage organisés pour leurs institutions que pour les acteurs des projets. L'idéal pour le programme interrégional est de concevoir le dispositif à partir des besoins et des attentes des parties, issus d'un atelier participatif à organiser sur les bases de la présente évaluation.

Plusieurs préalables sont utiles pour aller dans la bonne direction. S'entendre sur les bonnes définitions ; Distinguer ce qu'est un suivi de ce que représente une auto-évaluation ; Faire le lien entre les 2 outils. Définir pourquoi est-ce nécessaire ? Pour quels résultats ?

Il s'agit à la fois de contrôler le bon déroulement du programme, de veiller à ce que la réalisation soit conforme à la prévision, en termes d'activités et d'échéances, de s'assurer que les résultats obtenus sont en correspondance avec les résultats attendus. Il s'agit aussi de mettre en place un système de veille et d'alerte pour être en mesure de réagir rapidement lorsque la situation observée pointe une défaillance, un retard, une anomalie pouvant impacter la mise en œuvre et les résultats.

Le suivi-évaluation a à voir avec la cartographie des incidences (CDI), pour intégrer l'apprentissage et la réflexion dans un programme de développement, par le suivi des incidences et du rendement.

Le SE a aussi à voir avec la gestion axée sur les résultats (GAR) qui permet aux acteurs de porter leur regard au-delà des activités et des extrants et de diriger leur attention sur les résultats réels, les

changements provoqués par leur programmation et auxquels celle-ci a contribué. En définissant clairement les résultats escomptés en amont et en recueillant régulièrement des données pour évaluer les progrès vers ces résultats et en prenant des mesures correctives en temps voulu, les acteurs peuvent gérer leurs programmes de manière à maximaliser les résultats de développement et à améliorer de manière durable la vie de la population.

Une composante « qualité », complémentaire du suivi et de l'évaluation, valorise la démarche.

Il s'agit d'une piste dont l'exploration reste à faire, notamment pour arrêter les principes directeurs, la méthodologie et les outils, éléments constitutifs d'un manuel de procédures, inclus l'exploitation des résultats.

6. Observatoire de la situation sociale :

En réponse à l'absence de moyens pour mesurer l'impact de la coopération décentralisée dans les territoires français (impact citoyen, économique, culturel ...), T&T propose de créer un observatoire de la situation sociale qui permet aux communes de disposer d'indicateurs pour mesurer les incidences de l'engagement politique à l'international et ainsi d'être en mesure d'informer et de communiquer sur ces résultats.

Sur le principe, il s'agit d'un outil pour réaliser des enquêtes de portée générale et de portée ciblée auprès d'échantillons de populations représentatifs des thématiques étudiées. Des logiciels spécifiques, tels que sphinx ou sphinx +, permettent de formuler les questions, d'enregistrer les réponses sous forme de données brutes qui sont ensuite analysées et interprétées par des experts formés à l'exercice.

La première enquête est de portée générale pour disposer des valeurs de référence qui existent à un moment donné (état de la situation à l'instant T). Les résultats révèlent alors des aspects qui méritent des approfondissements et qui font l'objet d'enquêtes spécifiques complémentaires. Les enquêtes suivantes permettent de mesurer les écarts s'il y en a en les interprétant.

Pour minimiser les coûts et pour associer des acteurs locaux, il est possible de confier ce travail à des universitaires et à des étudiants (doctorants en sciences sociales, politiques, économiques, sous la supervision de statisticiens). A défaut de statisticiens locaux, l'Insee peut être sollicité, au moins pour l'année 1 de démarrage.

Les résultats de ces enquêtes sont présentés lors d'ateliers participatifs et publiés selon les choix et besoins. Ils peuvent être totalement ou partiellement publiés sur les sites internet que gèrent les parties prenantes. L'expérience prouve que ces données intéressent certaines catégories de la population, parmi lesquelles les étudiants et les chercheurs.

La recommandation est de positionner cet observatoire dans la commune d'Iffs, chef de file, disposant d'un chargé de mission à mi-temps pour sa coopération internationale.

Cet outil peut être utilisé dans les mêmes formes dans les communes partenaires, pour les mêmes raisons et buts, en associant les acteurs nigériens, universitaires et statisticiens. L'association intercommunale est le lieu pour héberger l'observatoire.

7. Amélioration de la communication :

Une stratégie de communication est une activité à prioriser :

- Les données sont éparses et pas toujours disponibles, notamment les statistiques. Créer un centre de ressources est un moyen de les centraliser en les organisant et en les mettant à la disposition des acteurs du programme. Organiser est aussi compléter, actualiser, informer. Mettre le centre de ressources en ligne sur un site web est une plus value qui inscrit le triennal dans la modernité en le rendant aisément accessible à distance et à tout moment. Ce centre sera à la fois une réalité matérielle et dématérialisée sur le site internet.

Un cahier des charges précisera le concept, l'organisation, le fonctionnement et la formation à la gestion.

- Lorsque les conditions le permettront, un site internet pour les communes du canton de Kornaka sera animé par l'association intercommunale, afin de publier les informations pertinentes sur la

coopération décentralisée et d'héberger la version numérique du centre de ressources ainsi que toutes les banques de données et de cartographies thématiques, en lien avec les territoires. Un cahier des charges précisera la partie conceptuelle, l'architecture du site, son mode de fonctionnement et la formation des personnes qui seront désignées pour le gérer.

- la radio à vocation intercommunale sera utilisée d'une façon plus rationnelle et plus efficace afin de mettre en œuvre la stratégie de communication, notamment par des actions d'information, de lobbying et de plaidoyer.

Ces équipements et services seront placés sous le contrôle de l'association intercommunale, chargée d'assurer l'animation, la consolidation et l'appropriation. Les cahiers des charges serviront à la consultation des prestataires de service.

8. Recours à de l'expertise tierce

Ces recommandations pour les plus techniques d'entre elles donneront lieu à des accompagnements pour aider à la mise en place des changements préconisés. La mobilisation d'intervenants extérieurs permet également d'entretenir un dialogue sur le programme plus constructif qu'une évaluation externe triennale car inscrit dans la durée.

Note de synthèse sur le programme PCKBN

Les évaluateurs ont constaté que le programme tel qu'il est écrit, tel qu'il est relaté dans les rapports d'activité, est conforme à ce qui a été observé sur le terrain, aussi bien en France qu'au Niger. L'ensemble des acteurs est donc engagé sur un socle commun de motivation et de transparence qui mérite d'être signalé. Cette note de synthèse reprend les points saillants sur lesquels T&T veut attirer l'attention des acteurs.

Les atouts

Un territoire pertinent au vu des moyens

L'objectif principal de cette évaluation étant d'apprécier l'approche territoriale du développement, le premier point saillant, positif, est de souligner l'adéquation réussie entre le territoire et le programme. Même si l'ACCK n'est pas une collectivité, en tant que démarche expérimentale, elle parvient à organiser la concertation des acteurs d'un territoire jusqu'à l'action.

Les activités réalisées dans le cadre du programme, en particulier la radio communautaire, participent à impacter fortement l'ensemble du territoire. Il y a donc une adéquation entre la capacité d'intervention du programme, l'institution porteuse de ce programme, et le territoire choisi. Il existe une planification concertée qui entraîne une adhésion de l'ensemble des acteurs à la démarche. Le concept utilisé est l'intercommunalité ; il peut être considéré comme une déclinaison réussie de l'approche territoriale du développement.

Une maîtrise d'œuvre efficace

Un des éléments de la réussite du projet tient au personnel dédié à sa mise en œuvre. Même si l'efficacité d'Eau Vive doit être discutée au regard de la maîtrise d'ouvrage durable du projet, il faut d'abord souligner son rôle essentiel dans l'aboutissement des actions entreprises.

De même, le choix de la mairie d'Ifs de dédier une personne à mi-temps aux relations internationales de la collectivité permet et facilite la mobilisation des acteurs et l'organisation d'actions de réciprocité en Basse-Normandie.

Il y a là comme un principe, toute action, tout programme, a besoin d'opérateur dédié.

Une approche innovante et remarquée au plan national

L'absence d'intercommunalité, compte tenu du retard dans l'application des lois sur la décentralisation au Niger, a ouvert le champ à l'innovation pour les acteurs locaux. Créée à l'initiative des communes nigériennes, c'est fort judicieusement que la région et les communes bas-normandes se sont appuyées sur cette association pour mettre en œuvre un programme de coopération pertinent. Valorisation de l'initiative locale, souci du renforcement des capacités, sont autant d'éléments qui permettent à l'intercommunalité expérimentale du canton de Kornaka d'être reconnue comme une approche innovante et visitée aussi bien par des acteurs nigériens que par des acteurs de la sous-région.

Une réciprocité qui s'est donnée les moyens de son ambition, tant en France qu'au Niger

La réciprocité est un élément constitutif de la coopération décentralisée. Si le principe est aisément admis, sa constitution n'est pas évidente. Un des intérêts du programme entre la Basse-Normandie et le canton de Kornaka est de s'être donné les moyens de cette réciprocité, de la rendre concrète.

Tout d'abord la réciprocité est réellement envisagée pour les deux parties, et non seulement comme un bénéfice collatéral pour le partenaire français. Les échanges entre écoles, via la radio, les expositions, ont été organisés pour que les deux parties puissent en tirer profit.

Les actions ont été couronnées de succès, en particulier quand elles ont été associées à des outils d'animation pertinents : la photo, le chant, les contes, les émissions radio...

Il est possible d'en tirer enseignement ; la culture de l'autre, la découverte d'un pays étranger, sont des thèmes ; mais ils ont besoin d'outils particuliers pour devenir des réalités de la réciprocité.

Des limites

Un territoire sans collectivité, en France comme au Niger

Au Niger

- Les limites du statut associatif

Si le statut d'association convient pour une période d'innovation, il importe également d'en souligner la précarité. Le statut juridique de l'intercommunalité permettrait de fixer des règles, en particulier de représentativité territoriale, et de clarifier le statut de la maîtrise d'ouvrage. Il permettrait également de clarifier le rôle dévolu aux communes et à l'intercommunalité. Il permettrait probablement aux communes d'être plus engagées dans le choix des compétences qu'elles délèguent à l'intercommunalité.

- La maîtrise d'ouvrage communale

La frustration ressentie par les communes a une base légitime. En l'absence d'intercommunalité dans la loi sur la décentralisation, ce sont les communes qui sont le lieu de la maîtrise d'ouvrage pour les projets à caractère intercommunal; elles doivent être accompagnées en ce sens.

- Le risque d'effet d'opportunité

Par définition, l'expérimentation et l'innovation ont un statut transitoire, provisoire. S'il venait à durer trop longtemps, il pourrait se vider de sa substance, pour ne devenir que le lieu de la coopération décentralisée ; au risque d'un rapport opportuniste au financement qu'il permet et d'un affaiblissement des communes, cellules de base du développement local.

En France

Les quatre communes engagées en France appartiennent à deux territoires distincts. Si cela n'empêche pas la concertation et l'enrichissement mutuel, la question demeure de la visibilité du porteur du programme. La commune d'Ifs, chef de file, risque de supplanter une réelle dynamique intercommunale en France. Dans un contexte d'élections municipales la question se pose, si Ifs abandonnait que feraient les autres communes ?

Au Niger, Un bénévolat qui peut s'essouffler

La question du bénévolat n'est pas propre au projet du canton de Kornaka. Elle vise un équilibre précaire entre l'engagement citoyen et la nécessité d'une juste rétribution pour le travail accompli. Elle se pose de manière particulière dans un contexte de pauvreté endémique ; peut-on exiger le bénévolat de personnes ayant peu de moyens ? Et inversement, peut-on rétribuer des personnes dans un contexte où la ressource financière est rare ? Sans réponse évidente, il est important de mettre en perspective le bénévolat avec la pérennité du projet. Seules des solutions concertées peuvent être efficaces ; la recherche constante de bonnes pratiques dans l'environnement national et régional peut contribuer à alimenter le débat et la recherche de solutions. Il n'est pas possible pour une mission d'évaluation de formuler des solutions concrètes et concertées. Si des exemples concrets existent dans d'autres programmes, ils peuvent au mieux inspirer des solutions. Organiser la concertation et la négociation de solutions en fonction des possibilités budgétaires est du ressort des acteurs du programme. Un programme de mobilisation des ressources est une piste à explorer.

Un renforcement des compétences peu intégré aux besoins et actions en cours

La formation n'est qu'une des composantes du renforcement de compétences. Elle n'est pas centrée sur le besoin des personnes, mais sur le besoin des institutions au regard de leur mission de service public. Le renforcement des compétences doit donc ultimement changer le service public.

Pour optimiser l'investissement fait dans le renforcement des compétences, il est important de suivre le processus suivant : diagnostic de l'organisation au regard de sa mission, analyse des besoins, formation, accompagnement à la mise en pratique de la formation reçue pendant une période suffisante, évaluation des résultats par l'observation des changements et mise à jour du programme de renforcement.

En Basse-Normandie, la difficulté à dépasser le cercle de l'expérience personnelle

On peut considérer que rien de grand ne se fait sans un minimum de dépassement de soi. Cela est sans doute particulièrement vrai pour la coopération décentralisée, elle nécessite de la part des porteurs et des acteurs une ambition morale, une quête de sens sans laquelle les collectivités ne se tournent pas vers des partenariats étrangers, a fortiori dans des pays pauvres. La coopération est aussi le lieu où des grandeurs personnelles se révèlent, où des élus et des citoyens font une expérience fondatrice. Pour autant, il est important de placer comme un objectif le bien commun, l'impact collectif de projets de coopération, quand bien même ces projets sont portés par un petit nombre. Le bienfait à l'extérieur n'est pas automatiquement convaincant pour la collectivité locale. La réflexion sur le suivi évaluation doit intégrer la mesure de l'impact, c'est-à-dire le choix d'indicateurs pertinents pour les collectivités en France.

Des risques

Une maîtrise d'œuvre peu contrôlée

La confiance portée à Eau Vive est a priori méritée. Mais, considérée comme suffisante, elle fait courir un risque au programme et à Eau Vive elle-même, que les évaluateurs veulent souligner. La confiance n'empêche pas le contrôle. Il ne s'agit pas de suspecter Eau Vive, mais au contraire de sécuriser les liens de partenariat qui existent entre les acteurs. À ce jour Eau Vive, opérateur et seul vérificateur sur le terrain, est dans une situation dangereuse. Le danger est renforcé par la perspective d'investissements structurants relativement importants. S'il advenait quelques problèmes, Eau Vive serait juge et partie, et probablement seul accusé. En l'absence de visite directe des partenaires bas normands, il importe de trouver les moyens et la fréquence de visites externes au programme.

Une maîtrise d'ouvrage française fragilisée

La limite exprimée supra de l'absence de visibilité de la collaboration intercommunale des communes bas-normandes devient risque dans le contexte électoral de l'année 2014. Portée par des élus motivés, mais devant régulièrement convaincre leurs équipes de l'intérêt de poursuivre la coopération, le non-renouvellement de leur mandat ferait courir un risque pour l'existence même du programme. Le retrait de la région renforce la menace ici exprimée. Il est important que les équipes se mobilisent en France pour convaincre les nouveaux élus qui se mettront en place au printemps. La mise en place d'un cadre de suivi, la volonté de mesurer l'impact en France, la sécurisation du rôle d'Eau Vive par la visite sur place d'intervenants externes peuvent, le cas échéant, servir d'arguments.

Un isolement durable

La présence de groupes terroristes dans le Sahara est une donnée géopolitique importante pour les années à venir. Renoncer au lien tissé avec les habitants de ces régions, c'est accorder à l'obscurantisme une victoire. Doit-on considérer le maintien de la coopération avec Kornaka comme un acte de courage politique qui contribue à faire reculer la menace terroriste ? Est-ce là le rôle de communes bas-normandes ? La question est ouverte. Il ne s'agit pas de donner au programme une dimension qui le dépasse, mais de le situer dans le contexte géopolitique actuel. Il n'est pas anodin de poursuivre des échanges entre des écoles, des jeunes, des agriculteurs, et plus globalement des communes dans un tel le contexte. Cela donne à ce programme, aussi modeste soit-il, une dimension particulière. La question sécuritaire est une contrainte, elle est aussi un contexte.

Quoi qu'il en soit, l'isolement imposé pour des raisons sécuritaires fait courir un risque pour la motivation des acteurs français. Des solutions existent, rencontres à Niamey, délégations restreintes et accompagnées d'escortes à Kornaka, mais elles sont coûteuses. Le maintien des visites d'acteurs nigériens en France paraît un minimum.

Recommandations

1. S'appuyer sur les dynamiques existantes au Niger

Face à la crise sécuritaire, il existe des acteurs, au Niger, avec lesquels des liens de collaboration peuvent s'envisager ou se renforcer. Il s'agit par exemple de l'Association des Maires du Niger (AMN) et du Réseau d'Appui aux Initiatives locales (RAIL).

Face au risque constaté d'un opérateur, Eau Vive, en situation de juge et partie, la collaboration avec des structures tierces est de nature à sécuriser le programme et donner à la confiance accordée légitimement à Eau Vive, l'assise de contrôle dont elle a besoin.

Les modalités restent à définir en fonction de l'intérêt pour chacun de collaborer, mais, le but est de limiter le risque d'isolement du programme et d'Eau Vive d'abord en densifiant les relations au Niger.

2. Etablir une charte de la représentativité pour ACCK

La liberté du statut associatif de l'ACCK fait courir un risque d'inadéquation entre les composantes du territoire (langue, lieu, genre, statut social...) et ses représentants au sein de l'intercommunalité. Pour éviter les dérives potentielles, et renforcer le rôle des communes, une charte de la représentativité serait un élément de sécurisation et de prévention de conflits internes.

Cette charte pourrait se mettre en place en suivant le rythme des assemblées générales de l'association sur la base d'un chronogramme de trois ans.

3. Se donner les moyens du suivi au Niger

Si la collaboration avec d'autres structures au Niger est un élément important, elle ne remplace pas l'intérêt d'une mission externe annuelle par un expert nigérien. Une telle mission peut être courte et peu onéreuse, mais elle est de nature à rassurer les maîtres d'ouvrage français tout au long de la vie du projet.

La coopération décentralisée repose sur les échanges ; sans rencontres au Niger, les nouveaux élus et acteurs ne pourront pas s'approprier le partenariat. La possibilité d'un atelier des parties prenantes à Niamey, début 2015 par exemple, pour préparer l'écriture d'un nouveau triennal serait de nature à renforcer les liens et donner un nouvel horizon au programme, même dans un contexte sécuritaire complexe.

4. Engager un volet d'accompagnement des collectivités exhaustif

En reprenant les recommandations principales liées à la maîtrise d'ouvrage (p 35 et 36), il s'agit de progresser vers une logique d'accompagnement global des communes. Cet accompagnement peut être piloté par l'ACCK, mais doit penser à la mission de service public des collectivités, les compétences communales, dans leur ensemble, en y intégrant, élément de durabilité incontournable, la question des recettes propres.

5. Mesurer l'impact en France avec un observatoire de la vie sociale

La proposition développée par Terroirs et Tropiques de créer un observatoire de la vie sociale répond à la nécessité d'entrer, pour le programme, dans une logique de redevabilité en France. Il s'agit de dépasser la sphère des expériences personnelles pour identifier et mesurer l'intérêt collectif d'un tel programme. Même si le bienfait, d'un point de vue moral, se justifie en lui-même, dans une logique citoyenne et comptable, il doit pouvoir être mesuré et ultimement, communiqué. Il en va de la transmission du programme à des acteurs nouveaux (écoles, citoyens, associations.) qui viendront soit renouveler soit élargir le champ des actuels porteurs du projet.

Programme Atsinanana

1. Acteurs impliqués et leurs rôles respectifs

Acteurs impliqués	rôles
Maîtres d'ouvrages	
Région Atsinanana en tant qu'institution	Co maître d'ouvrage du programme ; définition et mise en œuvre des politiques et stratégies de développement régional (maître d'ouvrage, coordination des actions et des acteurs, suivi-évaluation) ; appui aux communes.
Les Régions Basse-Normandie, Haute-Normandie et Rhône-Alpes	Co-maîtres d'ouvrage du programme : orientations, financement et suivi évaluation du programme ; valorisation des savoir- faire notamment dans les domaines de l'agriculture, du tourisme et de la conception de projet territorial intégré (parc naturel régional).
Elus normands et rhônalpins	Approbation et vote du budget du programme ; réflexions sur la réciprocité et l'évolution des mentalités sur les questions de « solidarité internationale ».
Maîtres d'œuvre	
Les agents de la Région (techniciens)	Maîtrise d'œuvre technique du programme
Services Techniques Déconcentrés (STD)	Apports de compétences techniques ; appui conseil à la Région ; contribution à la construction, au pilotage et au suivi des actions
Les services de coopération et leurs représentants techniques	Co-maîtrise d'œuvre du programme : Accompagnement technique et méthodologique des acteurs en Atsinanana
Maîtrise d'œuvre déléguée	
Associations et ONG	De manière générale : participation aux réflexions, à la construction et à la gouvernance du programme, à l'élaboration des politiques publiques régionales. De manière spécifique : mobilisation des populations, actions de sensibilisation, prestations ; informations et éducation au développement des citoyens ; collaboration avec les acteurs d'Atsinanana
Jeunes bas-normands et leurs enseignants	Mise en œuvre de projets avec les acteurs d'Atsinanana dans le cadre la politique régionale de soutien à la mobilité internationale.
Opérateurs et professionnels du tourisme (office régional du tourisme, promoteurs)	augmentation de l'offre touristique dans les domaines de l'éco-tourisme et du tourisme patrimonial.
Communes	mise en œuvre des actions relevant de leurs compétences
Université	De manière générale : participation aux réflexions, à la construction et à la gouvernance du programme, à l'élaboration des politiques publiques régionales et à la mise en œuvre des actions.

	De manière spécifique : Formation des futurs professionnels du secteur tourisme et hôtellerie
Acteurs institutionnels, privés et associatifs	Apports de compétences et collaboration avec les acteurs d'Atsinanana
Réseaux Horizons Solidaires et RESACOOOP	Relais d'information pour les acteurs de la coopération internationale en Basse-Normandie et en Rhône-Alpes Animation incluant le programme
Etablissements d'enseignement et de formation professionnelle continue	formation des jeunes aux divers métiers.
Bénéficiaires	
Producteurs agricoles et éleveurs	augmentation de la production piscicole pour répondre aux besoins des marchés locaux.
Populations	Bénéficiaires finaux des actions spécifiques et de l'appui à la Région en général

2. Contexte de mise œuvre du triennal 1

2.1. Le processus de décentralisation à Madagascar : Les deux niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées : Commune et Région

Les Communes ont été instituées par La loi 94-007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Les Régions ont été créées par La loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions et le décret n°2004-859 du 17 septembre 2004 a fixé les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Régions.

Les Communes demeurent les seules structures entièrement décentralisées et opérationnelles depuis 1995. Les Régions sont à la fois Collectivités Territoriales Décentralisées et Institutions déconcentrées de l'Etat. Depuis leur création en 2004, le Chef de Région est nommé par décret gouvernemental pour une période transitoire en attendant les élections régionales.

2.2. La politique nationale de décentralisation⁵

En 2005, l'Etat a lancé une réforme ambitieuse associant les logiques de décentralisation et de déconcentration. Elle a abouti à l'élaboration et à la validation de deux documents de référence :

- la Lettre de Politique (LP2D) fixant les grandes orientations et les axes stratégiques,
- le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D) précisant les objectifs, les actions et moyens à mobiliser, et clarifiant les rôles respectifs des responsables de sa mise en œuvre.

La finalité de la Politique Nationale de 2D est d'accroître les capacités institutionnelles, administratives, sociales, économiques et techniques au service des populations par le biais d'une gouvernance décentralisée démocratique dans la perspective qu'à terme, ces réformes auront des impacts sur l'amélioration des conditions de vie, du bien-être social et du développement économique.

La Politique de 2D permettra d'améliorer la gouvernance locale, de rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir, d'optimiser l'allocation des ressources et l'utilisation de l'espace, et de favoriser une approche spatiale intégrée dans un souci d'efficacité et d'économie d'échelle. Elle permettra :

⁵ CF. Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D)

- à la Commune d'assumer son rôle d'élément moteur du développement local, afin qu'elle soit capable de mobiliser sa population dans un élan participatif, solidaire et citoyen, et ;
- à la Région, de veiller à l'articulation des politiques de développement selon une logique d'aménagement spatial cohérente et ce au travers de partenariats étroits entre les CTD et les services déconcentrés de l'Etat, les acteurs de la société civile ainsi que les opérateurs économiques intervenant au niveau de la collectivité.

Les CTD seront ainsi en mesure de concevoir et de mettre en œuvre un plan de développement intégrant les programmes et l'aménagement du territoire, d'assumer la maîtrise d'ouvrage du développement, et d'assurer la fourniture de services de proximité satisfaisants.

Une étude de la Banque mondiale⁶ montre que, malgré la volonté politique de faire avancer la décentralisation, Madagascar reste un pays fortement centralisé au plan administratif et financier. En effet, aujourd'hui, il existe plus de 1500 communes réparties dans 22 régions, alors que 95 % des dépenses publiques sont encore contrôlées par l'Administration centrale.

2.3. La crise politique et institutionnelle

Le premier triennal du programme de coopération a été mis en œuvre dans un contexte de crise politique majeure qui est intervenue en 2009 et qui a duré quatre ans.

Le régime transitoire mis en place en 2009 suite à la crise politique n'a pas remis en cause la politique nationale de décentralisation et de déconcentration initiée en 2005 par l'ancien pouvoir. Les deux lois de décentralisation, complétées par la LP2D et le PN2D, restent donc la référence générale en matière de décentralisation. Aucune nouvelle réforme n'a été entreprise.

La crise a surtout eu des impacts négatifs sur la situation économique et sociale du pays : fermeture d'entreprises notamment celles exerçant dans les zones franches, baisse de l'exportation, hausse des prix des produits de première nécessité, augmentation du chômage, augmentation de l'insécurité dans les villes mais également dans les campagnes.

Avec la suspension de l'APD par les principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux (Banque mondiale, PNUD, Union européenne), la coopération décentralisée a constitué la seule coopération technique et financière réellement active encore dans le pays.

3. Les Questions

Q1 - Quel est l'intérêt, pour les territoires et les acteurs tant institutionnels que de la société civile, de mettre en pratique ensemble et de manière concertée, tant dans les territoires de coopération internationale que dans leur propre territoire, l'approche territoriale du développement comme stratégie et méthodologie de mise en œuvre et d'ancrage des programmes d'actions et de développement local ?

3.1. Approche territoriale ou intégrée ?

Préambule à R1 – avant de répondre à la question, il apparaît nécessaire de revenir sur la définition du concept. L'approche territoriale du développement, telle qu'elle existe depuis une décennie (UE, ACDI) apporte i) un éclairage global et nouveau sur une zone d'intervention déterminée et ii) des bases fondamentales pour définir un plan d'action local adapté à ce territoire. Elle se structure de la façon suivante :

- Une approche globale qui explore toutes les ressources existantes et potentielles d'un territoire
- La prise en compte des orientations de niveau local (PRD, PRDR), national (Vision Madagascar Naturellement, PNDR), supra-national (OMD)
- La concertation inter-niveaux (Fokontany, communes, districts, région) en démarche ascendante

⁶ Jacques Morisset, Note de la Banque Mondiale, 2008.

- L'intégration des ressources locales
- La détermination du capital du Territoire et de son profil
- Le diagnostic participatif qui prend en compte les atouts, contraintes, opportunités, menaces
- Les scénarios alternatifs pour comparer avant de choisir
- La définition des politiques publiques sur base d'une vision globale et intégrée du territoire
- Les axes stratégiques de développement
- La dynamique collective autour du territoire-programme
- La planification
- Le plan d'action
- Les perspectives

La définition de l'ATD dans le triennal 1 et la réalité observée sur le territoire du programme s'écartent de ce concept. Il ne s'agit pas en effet de refaire un Plan Régional de Développement ni de l'actualiser.

Paradoxe de vocabulaire entre un concept répandu qui n'a pas cours dans ce programme et l'utilisation qui est faite du vocable le caractérisant.

R1. L'ATD, telle qu'elle est conceptualisée, est une réponse aux limites et aux effets de l'approche projet, sectorisée et cloisonnée, qui prive les acteurs d'un regard dans les autres champs du développement, tout en laissant se créer un environnement concurrentiel pouvant être pénalisant, sans prise sur les possibles conséquences.

L'ATD en Région Atsinanana est un dispositif - pilote de conduite de programme qui met l'ensemble des acteurs en réseau, au sein des Régions françaises, en interaction entre elles et en les reliant aux acteurs malgaches, par l'intermédiaire de la coordination interrégionale, basée à la Maison de la Coopération à Tamatave.

L'objectif est de faire converger les dynamiques et les initiatives vers une unité de référence pour les valoriser en les orientant. L'institution régionale d'Atsinanana est ainsi renforcée pour acquérir progressivement le statut de maître d'ouvrage.

Le moyen est la coordination quadripartite qui polarise les acteurs autour de l'acteur institutionnel de référence.

Les résultats attendus i) travailler dans un système concerté et collaboratif en continu ii) mutualiser les ressources en recherchant cohérence, synergie, efficacité et efficacité.

Analysée dans ce contexte et cet environnement, l'ATD est une approche intégrée de pilotage et de mise en œuvre qui représente un intérêt majeur pour l'ensemble des acteurs mis ainsi dans une dynamique interactive et itérative. Son caractère novateur et expérimental en renforce la pertinence et l'efficacité au bénéfice de toutes les parties engagées dans le triennal.

Mais cette ATD de pilotage et de concertation, pratiquée multi-niveaux, multi-secteurs, multi acteurs, ne doit pas être confondue avec une ATD dont la vocation est de fonder le développement d'un territoire sur les éléments qui le structurent et le caractérisent.

L'évolution de l'ATD du triennal 1 doit conduire à adopter la stratégie de conception et la méthodologie de mise en œuvre d'une ATD systémique pour réaliser le triennal 2 ou plus probablement pour construire le triennal 3. L'évaluation doit y participer.

Restera à théoriser l'ATD dans le cadre d'une étude complémentaire.

Q2 - Appréciation du renforcement des compétences de la Région Atsinanana

La Région Atsinanana a-t-elle renforcé son rôle en termes de développement local ?

3.2. Un succès au mérite

Préambule à R2

Le dispositif institutionnel relatif aux régions comprend la loi 2004-001 du 17 juin 2004 et le décret 2004-859 du 17 septembre 2004. Ce corpus juridique précise :

** la Région est une entité déconcentrée de l'Etat, considérée comme circonscription administrative, dirigée par un Chef de région, nommé par le pouvoir central (conseil des ministres),

** la Région collectivité territoriale est une entité décentralisée, dirigée par un Président et gérée par un Conseil Régional composé d'élus. La CTD dispose de la personnalité juridique et morale et de l'autonomie financière.

Une phase transitoire, dans l'attente de la mise en place du conseil régional, devait confier la gestion des compétences à un comité régional, composé de plusieurs collèges (parlementaires, maires, opérateurs économiques, membres de la société civile, issus de la région), présidé par un Président élu par et parmi les membres dudit comité.

Mais la crise institutionnelle a empêché la mise en place de ce dispositif collégial.

Le triennal 1 s'est passé dans un cadre exclusivement déconcentré. C'est donc improprement que la Région en tant que CTD est citée. On comprend mieux pourquoi le Chef de Région a travaillé exclusivement avec les services déconcentrés de l'Etat qu'il dirige et contrôle. C'est qu'il est, en tant que Chef de Région, le représentant de l'Etat représentant également le 1er Ministre et chacun des Ministres du Gouvernement, pris séparément.

C'est donc une illusion de dire que la région intervient en qualité de CTD, qu'elle renforce sa position de maître d'ouvrage, qu'elle assure le développement de son territoire, à qualité.

R2. La réponse est nuancée.

La Région a renforcé son rôle par un positionnement stratégique central issu d'une prise de conscience et de l'intérêt suscité par la coopération décentralisée. La Région, circonscription administrative et non collectivité territoriale décentralisée, a réussi malgré tout à agir comme tel, par défaut, ce qui lui a permis de conforter sa responsabilité de maître d'ouvrage du développement régional.

Ce résultat est méritoire, car il repose essentiellement sur la volonté des responsables, mais il aurait été plus complet si l'Administration régionale avait été impliquée, ce qu'elle n'a pas été.

La coopération décentralisée a été exclusivement conduite par le Chef de région et son Cabinet, écartant de facto, en l'affaiblissant, le Secrétaire Général, son principal collaborateur et l'ensemble du staff technique et administratif, conférant au programme triennal une couleur politique surdimensionnée. A noter l'implication réelle et continue du Directeur du Développement Région de l'Administration Régionale, ce qui atténue le propos.

L'instabilité des autorités a été un facteur aggravant, dans la mesure où toute l'expérience accumulée par ces instances politiques pendant le triennal, n'a pas été partagée ni capitalisée, d'où un vide difficile à combler lors de leur remplacement fin 2013. Le DDR a toutefois assuré la transition.

- Les activités menées en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage ont-elles permis l'acquisition de :

capacités à formuler des enjeux territoriaux ?

capacités de dialogue et de concertation pour formuler et mettre en place une stratégie territoriale concertée ?

capacités opérationnelles (de la programmation des actions à la réception des ouvrages) ?

La nécessité d'outils partagés d'orientation

Suite R2. La Région est en phase d'apprentissage. Le programme de coopération décentralisée a servi de catalyseur et a cristallisé les énergies autour des enjeux de développement que le programme favorisait. Les autorités en charge de la gouvernance ont démontré leur capacité à avancer malgré la crise et les freins. Elles ont réussi à sortir la région des limites de son contexte déconcentré pour la mettre en situation expérimentale de collectivité décentralisée. Les résultats sont encourageants dans les domaines de la concertation et de la coordination des acteurs.

Cette appréciation est à nuancer dans la mesure où ce sont essentiellement les services déconcentrés de l'Etat qui ont été les interlocuteurs de la Région. Il n'y a pas eu, par exemple, de relations avec les communes, échelon de base du développement local.

Par ailleurs, les documents d'orientation du développement régional de 2006 ne semblent pas utilisés, alors qu'ils constituent des documents officiels de référence. Il s'agit du PRD et du PRDR. En ce qui concerne le PRDR, il est indiqué que « son élaboration a suivi une démarche largement participative et une approche régionale des 5 orientations du PNDR. Traduisant les spécificités régionales, le document apporte plus de précisions quant à la mise en œuvre des PRD dans les aspects de développement rural. Fortement inspiré des réalités socio-économiques et des valeurs locales et régionales, les PRDR constituent un document de mise en œuvre du MAP (Madagascar Action Plan) ».

Or, le programme du triennal 1 est plus l'addition d'actions sectorielles proposées par les opérateurs français et leurs homologues malgaches qu'une déclinaison des documents d'orientation de référence qui auraient dû en constituer la source.

En outre, le programme de renforcement institutionnel par la formation des cadres de la Région n'a pas induit de changement, si ce n'est pour le service des archives, impliqué dans l'action « patrimoine ». Les cadres formés n'ont pas eu l'opportunité de passer de la théorie à la pratique ; il n'y a pas eu de processus d'accompagnement post formation (il y a bien eu une action en ce sens mais les cadres concernés ont déclaré lors du focus group qu'il n'y avait pas eu de changement dans leurs activités pour autant) d'où un échec subséquent dans le renforcement des capacités et une déperdition des acquis par l'absence d'applications dans les services. Rappelons qu'au moins 4 formations traitaient du PTA (plan de travail annuel interne à la Région), alors qu'il n'y a pas eu de PTA pendant le triennal.

Or, impliquer les cadres de conception dans la définition des politiques et des enjeux était un objectif général, qualifié de fil conducteur pour affermir la maîtrise d'ouvrage.

Le système organisé par l'ancien Chef de région a été aussi performant pour le développement qu'il a fragilisé l'institution. D'un côté, il a porté le triennal 1 quasiment seul, aidé de ses collaborateurs politiques. De l'autre, il a placé son Institution en difficulté d'assurer la continuité, l'ensemble de l'administration régionale restant dans l'ignorance et la frustration de ne pas avoir été associé.

- La Région Atsinanana a-t-elle acquis une position plus forte face aux acteurs (ONG notamment) qui développent des activités sur son territoire ?

- Quelles recommandations à faire pour que le programme de coopération permette à la Région Atsinanana de renforcer ses compétences en termes de développement local ?

Une réelle valorisation du rôle de la Région Atsinanana

Fin R2. La Région s'est imposée comme interlocuteur central dans le jeu d'acteurs, en particulier par son positionnement comme co-maître d'ouvrage.

Le coordinateur principal à la Maison de la Coopération, auprès des 3 représentantes des régions françaises, a manifestement optimisé cette position face aux acteurs, notamment vis-à-vis des ONG.

Ce schéma d'organisation est un facteur de réussite qui doit conduire progressivement la Région sur le chemin de l'autonomie, en termes de capacités à concevoir, programmer, choisir ses partenaires et mettre en œuvre ses plans d'action.

Toutefois, le « filtre » représenté par les coordinatrices françaises à Tamatave a amoindri cet impact. La tendance, même involontaire, à s'impliquer dans tous les dossiers, a parfois été considérée par le partenaire malgache comme une substitution au lieu d'un accompagnement.

Q3 - Appréciation de l'organisation et du fonctionnement du pilotage du programme :

- Les spécificités culturelles ont-elles été assez prises en compte dans la définition et la mise en place des projets de coopération ?

- Les spécificités culturelles : une réalité complexe

R3. La question des spécificités culturelles est complexe. Se superposent différents niveaux possibles d'interprétation, une culture malgache à l'échelon national, une culture régionale propre à la région d'Atsinanana (les populations du Nord et du Sud, celles des plateaux et de la côte), et des spécificités particulières à l'intérieur de la région. Elle touche des aspects très sensibles des personnes, leur identité, leur origine et d'éventuelles luttes d'influence régionale. Une telle question mal définie ne permet pas de produire une analyse constructive.

De plus, le temps très court d'une évaluation ne permet pas une analyse fine et pertinente de la question. Là plus qu'ailleurs, c'est un dialogue inscrit dans la durée qui permet de parvenir à définir des enjeux consensuels.

Pour autant, les évaluateurs recommandent pour intégrer une connaissance partagée du territoire dans l'analyse stratégique du programme d'utiliser la cartographie des richesses et des potentiels locaux qui sont des moyens objectifs pour intégrer les spécificités culturelles sans se perdre dans des considérations identitaires.

- Les outils de coordination mis en place ont-ils permis à la Région Atsinanana d'être co-maître d'ouvrage ?

3.3. Une coordination engagée

Suite R3. La situation résultant de la crise institutionnelle ne permet pas à la Région d'être totalement co-maître d'ouvrage. L'apprentissage que permet la coopération décentralisée l'y conduit progressivement. Les outils de dialogue et de concertation sont utilisés et produisent des effets positifs.

Le dispositif de coordination géré par la maison de la coopération fonctionne bien, voire trop bien si on considère qu'il empiète sur la sphère spécifiquement régionale, dont les cadres considèrent parfois cet empiètement comme une substitution.

Leur positionnement, leur rôle et la répartition des tâches dans l'équipe, demandent à être revus pour une clarification nécessaire et une efficacité accrue. La recommandation majeure est de créer un poste de chef de programme, d'abandonner l'appellation de coordinatrice au profit d'experte thématique, de conférer au représentant malgache à la maison de la coopération le rôle de coordinateur principal et de mettre en place un dispositif de management structuré et organisé, associé à une feuille de route fixant les objectifs et les échéances.

Il s'agit aussi de la résultante de la non-implication des cadres de cette Administration.

Les outils de coordination utilisés sont efficaces et participent au transfert de connaissances et de savoir-faire en mettant du lien entre les acteurs.

La création du pôle agricole est un exemple positif d'un relais technique efficace et pertinent entre la Région et les opérateurs.

L'appropriation et la prise en charge de cette responsabilité de maître d'ouvrage ne seront réelles que dans le cadre d'une Région devenue CTD et d'une administration régionale organisée et impliquée. Même si les acteurs du programme n'ont pas de prise directe sur cette évolution, elle doit être mentionnée comme une limite objective qui permet aux programmes d'avoir une ambition réaliste, et une capacité de réaction si le cadre institutionnel venait à changer lors d'un triennal.

- L'organisation et les outils mis en place par les coordinateurs/trices de Rhône-Alpes, Basse-Normandie et Haute-Normandie se sont-ils révélés efficaces pour suivre les projets et renforcer le rôle de co-maitre d'ouvrage des projets ?

L'importance d'un cadre de suivi

Suite R3. La coordination est active, studieuse et dynamique. Les conditions de travail sont bonnes. Les réunions hebdomadaires et mensuelles permettent de faire des points d'actualité périodiques, de tenir à jour les agendas, d'organiser les activités et de maintenir en les renforçant quand cela est nécessaire les liens entre acteurs. La création du pôle agricole en tant que réseau fédérateur des opérateurs est une réussite qui semble faire l'unanimité. Les tenues de réunions conventionnelles (comité de pilotage) ou spécifiques permettent de faire circuler l'information et de mettre les acteurs au même niveau de connaissance en temps réel. La présence du coordinateur régional est le pendant indispensable qui assure l'équilibre du dispositif organisationnel qui se concrétise par une passerelle à double entrée et qui agit en interface. Les autres postes de chargé de la communication et logistique ainsi que du secrétariat et du suivi-évaluation complètent l'organisation qui pourra évoluer sur cette base de ressources humaines.

En termes de management, la coordination manque d'un plan stratégique triennal, décliné en plan d'action annuel pour désigner les responsables de l'action, les conditions de réalisation et les échéances. Ce cadre de travail servirait également à l'établissement du calendrier des déplacements des opérateurs.

Cette absence de boussole peut générer des faiblesses dans l'organisation (pilotage ou concertation). Il n'y a pas de leader désigné dans la partie française de la coordination ce qui peut nuire à l'efficacité des actions. Les rôles sont à redéfinir en prenant en compte ces constats pour préciser s'il s'agit de coordination exclusivement ou, comme les circonstances les y conduisent parfois, d'assistance technique. Il ne s'agit pas de demander à la coordination de maîtriser toutes les compétences techniques nécessaires à l'exécution des actions. Les différents partenariats de mise en œuvre ont ce rôle. Mais, le rôle de coordination, transversal, doit se doter d'outils propres qui restent à construire. Le suivi-évaluation, indispensable à tout programme pendant son déroulement, n'est pas effectué par la coordination technique qui aurait pu (du) jouer ce rôle, dans la mesure où les conditions sont réunies pour ce faire : présence permanente à Tamatave, connaissance des activités en cours de réalisation et des sites. La présence d'un agent malgache de la région à la maison de la coopération pour réaliser cette tâche ne semble pas de nature à compenser.

Les recommandations de l'évaluation précisent les changements à introduire pour que cette tâche de contrôle soit faite à l'aide d'outils dédiés et de responsabilisation de la coordination technique.

La coordination joue un rôle de régulation entre opérateurs français et malgaches qui n'ont pas le même rythme de travail, la même perception du temps. Cette régulation intervient sous forme de relance, d'accélérateur (effet de levier) ou au contraire de ralentisseur, selon les activités.

- Les méthodes d'animation participative permettent-elles une concertation large des acteurs concernés par un projet ?

- Les mécanismes de concertation mis en place sur les 3 territoires, sont-ils pérennes ?

- Le programme mis en place a-t-il permis de mobiliser des acteurs diversifiés sur les 3 territoires ?

- Le programme a-t-il permis de valoriser les compétences des acteurs des 3 territoires ?

Une participation à élargir

Suite R3. L'évaluation a déjà traité cette question en partie.

Les méthodes d'animation participative semblent convenir aux acteurs que nous avons rencontrés. Le dispositif est rôdé. La coordination joue son rôle de rassembleur en mettant du lien et en provoquant les effets de levier pour relancer, conforter, optimiser. La maison de la coopération est un lieu référentiel qui est reconnu et utilisé. On y trouve une écoute attentive, un espace de dialogue et de concertation, un centre de ressources.

La pérennité des mécanismes de concertation n'est jamais acquise car elle dépend de plusieurs facteurs qui se conjuguent pour l'assurer. Toutefois l'évaluation observe que ces mécanismes sont acquis sur la durée du triennal, grâce aux instances mises en place sur la base des facteurs de réussites essentiels : la fréquence régulière des rencontres, les échanges basés sur le dialogue et le partage ainsi que l'information subséquente qui circule dans les réseaux.

La diversification des acteurs mobilisés est dépendante des activités et des niveaux de responsabilité dans la conduite de la mise en œuvre.

S'agissant de la Région, l'institution a beaucoup mobilisé les services déconcentrés de l'Etat, écartant toutefois la Direction Régionale de la Décentralisation, pourtant concernée. La Région ne s'est pas appuyée sur les forces de son administration, préférant cantonner la coopération décentralisée à ses représentants politiques et au DDR.

Les échelons infra-régionaux, tels les districts, communes et Fokontany n'ont pas été associés, sauf très ponctuellement (cas des MFR et pour l'action patrimoine). Un programme d'activités, relatif au développement d'une région, conçu et réalisé sans la participation de ces niveaux territoriaux, est un programme dirigiste, exclusif et non participatif qui ne peut jouer un rôle d'exemple ni prétendre être un moyen de cohésion territoriale.

La valorisation des compétences des trois territoires reste partielle et confinée aux opérateurs ayant été impliqués.

Une expérimentation capitalisée pour être reproduite et qu'elle profite à un plus grand nombre de bénéficiaires que dans l'opération pilote, est à penser à priori, à organiser en amont pour que l'accompagnement de la prolongation soit assuré. Le système de suivi-évaluation interne, contrôlé périodiquement en externe, y participera.

Dans les régions françaises, les acteurs sont en lien avec les directions de la coopération mais se rencontrent peu, voire pas du tout, pour un échange transversal sur le programme. L'organisation de telles réunions est bien sûre souhaitable en tenant compte toutefois de la complexité à organiser ces rencontres. Un rythme annuel, ou pour commencer une fois par triennal, mérite d'être étudié. Il pourrait avoir la forme du comité de pilotage interrégional actuel élargi à l'ensemble des opérateurs. Il permettrait de faciliter en particulier la rencontre des opérateurs bas normands et rhônalpins.

- Quelles recommandations pour améliorer le pilotage du programme ?

- Quelles recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'équipe de coordination française et malgache ?

Fin R3. Cette réponse a déjà été faite. Une recommandation spécifique est dans le rapport. Un audit organisationnel complètera l'évaluation et sera de nature à orienter les choix du changement.

Travailler en coordination interrégionale sur la base des programmes et d'une seule charte de travail est insuffisant. De meilleurs résultats sont atteignables en valorisant les postes, en introduisant un concept de management et en adoptant une philosophie de transfert de savoir-faire plus claire au profit de la Région malgache. La notion d'accompagnement doit être plus affirmée, plus soutenue, plus prégnante.

Q4 - Appréciation de l'impact de la situation institutionnelle

- La crise politique qui perdure depuis 2009 a-t-elle eu un impact important sur la mise en œuvre du programme de coopération ? Pourquoi ? Comment ?

Cf supra préambule à R2

3.4. De réelles capacités de résilience

R4. La Région est restée un organe déconcentré de l'Etat, une circonscription administrative, dépendant directement du pouvoir central, sans le pendant décentralisé. Il a fallu une prise de risques des autorités et notamment du Chef de Région pour assurer un portage politique et faire

comme si ... L'administration de la Région n'a pas été impliquée et le programme n'a pas impacté les cadres qui ont pourtant reçu une formation pour renforcer les capacités institutionnelles de l'entité, sans effet sur l'organisation.

L'instabilité des politiques, confirmée par le remplacement du Chef de région et de son Inspecteur en décembre 2013, a considérablement fragilisé cette approche très risquée. En l'absence de relais dans l'institution, toute la connaissance du programme risque de s'évaporer et ensuite reconstituée patiemment au sein de la nouvelle équipe. Cette observation est à nuancer par l'implication isolée du DDR.

La responsabilité de la coordination technique est engagée. Pourquoi n'avoir pas pris la mesure des risques en déclenchant une alerte qui aurait provoqué une concertation entre les régions françaises et la région malgache pour que le programme soit partagé par l'administration régionale et capitalisé in situ au fur et à mesure de son exécution. Le renforcement des cadres de la Région, par la formation reçue, s'y prêtait tout particulièrement.

Q5 - Recommandation sur le suivi et l'évaluation

- Quels outils d'évaluation en continu peuvent être mis en place pour effectuer un suivi efficace notamment du nouveau programme triennal ?

Un outil à construire collectivement

R5. Dans le cadre de la réflexion sur l'évolution de la coordination, les membres de l'équipe pourraient se voir confier un rôle complémentaire de suivi-évaluation des actions, en allant périodiquement sur le terrain contrôler la mise en œuvre des actions et apprécier les effets sur les bénéficiaires.

Les exemples suivants militent pour cette extension des responsabilités (aucun suivi sur les droits des enfants des producteurs de canne à sucre n'est effectué, alors qu'il s'agit d'un objectif majeur de ManaoDE – l'appui à la création d'étangs barrages pour l'activité de pisciculture doit participer à résoudre la malnutrition des populations rurales par l'apport des protéines animales. Or, il a été constaté, lors de la visite de l'étang-barrage d'un bénéficiaire, qu'il vendait ses poissons aux restaurateurs de Tamatave). Même s'il ne s'agit que de deux exemples ponctuels, ils méritent d'être considérés. Ils n'ont pas de valeur statistique mais, constatés pendant le temps court de l'évaluation, ils peuvent être considérés comme des signaux d'alerte.

Un outil de suivi-évaluation performant et simple d'utilisation est à implanter dans le dispositif de coordination. Une recommandation spécifique l'évoque et propose des pistes.

Un coaching des membres de l'équipe technique est à prévoir, de même qu'un atelier annuel de suivi évaluation.

Q6 - Appréciation de l'animation du territoire et réciprocité

- Le programme de coopération a-t-il permis aux élus et aux techniciens impliqués de s'interroger sur la validité des actions classiques dites de « solidarité internationale » ?

- La participation au programme de coopération a-t-il été l'occasion pour les acteurs bas-normands et rhônalpins de réfléchir à leurs propres pratiques ?

- Quelles sont les actions de réciprocité ou d'« impact local » qui peuvent être développées en Basse-Normandie et en Rhône-Alpes ? Comment penser la réciprocité de manière innovante et concrète ?

Un fort potentiel d'amélioration de l'animation en France

R6. L'animation de territoire et la réciprocité sont deux dimensions importantes et constitutives d'un partenariat équilibré de coopération décentralisée. L'intérêt réciproque est fondateur d'une liaison durable et intéressante. Le déséquilibre de ce point de vue renvoie au couple donateur / receveur qui n'est pas constructif.

Le partenariat évalué montre peu d'animation du territoire, côté français, en rapport avec l'appui au développement malgache. Certes, il y a bien des échanges de délégation et des actions ponctuelles en relation avec la thématique de coopération internationale mais sans que ce ne soit institué comme un objectif spécifique du programme.

Par comparaison, le programme Kornaka du Niger est plus riche dans ces champs d'intervention.

Le portage politique dans les régions françaises est limité, compte tenu de la crise économique et des priorités que se fixent les assemblées régionales. A contrario, le portage technique dans ces régions est très appuyé, vivant, dynamique et continu. Il est parfaitement relayé par les coordinatrices sur place.

Aucune donnée sur les retours pays n'existe, faute d'outils pour effectuer les mesures.

Créer un observatoire de la situation sociale pour mesurer les effets et les impacts, notamment citoyen, économique, culturel, sociétal, permettra de disposer de données et d'analyses pour communiquer, justifier et convaincre. Une recommandation spécifique allant dans ce sens est dans le rapport.

Par ailleurs, il est préconisé d'organiser en plus d'une rencontre annuelle des acteurs institutionnels et des opérateurs par région, des assises triennales plus larges, en miroir des échéances des triennaux.

4. Recommandations générales sur le programme

Préambule : il paraît peu probable que les recommandations, notamment les plus lourdes à mettre en œuvre, soient intégrées dans le triennal 2 qui aura été déjà exécuté au 1/3 lors de la publication du rapport d'évaluation.

La coopération décentralisée avec la région Atsinanana étant inscrite dans la durée, il est plus vraisemblable que ces recommandations soient utilisées lors de l'écriture du programme 3 qui devrait intervenir en 2015, soit l'année prochaine.

Pour des raisons de logique d'intervention et pour éviter que les recommandations soient isolées les unes des autres et traitées au cas par cas, le commanditaire envisage de proposer une feuille de route cohérente, intégrée et dynamique, des changements possibles.

La période d'attente d'un an devient alors propice pour préparer cette échéance en échangeant avec les régions partenaires sur les contenus et leurs effets.

1. Modélisation de l'ATD : continuer à réaliser des actions sectorielles dans des sites souvent choisis par les opérateurs, ne pourra jamais s'inscrire dans une approche territoriale de développement classique, même si le pilotage, la coordination et la mutualisation sont les constantes d'un dispositif intégré et collaboratif.

L'ATD est le point de départ, le point d'ancrage d'un programme de développement. Pour un partenariat qui a choisi de coopérer de territoire à territoire, tout nouveau programme doit se fonder sur une étude diagnostique participative ascendante, des fokontany aux communes, des communes aux districts, des districts à la région. Cette étude a pour ambition de mettre tous les acteurs publics, associatifs et privés au même niveau d'information sur la connaissance du territoire dans toutes ses composantes, afin de déterminer son capital et son profil.

Cet exercice est une opportunité d'impliquer toutes les familles d'acteurs qui vivent sur un même territoire afin d'affermir leur sentiment d'appartenance et de les intéresser à son développement.

C'est une occasion également de dresser la cartographie générale du territoire et les cartographies thématiques qui vont apporter de l'information pertinente pour l'élaboration des politiques publiques et la définition des plans d'action.

Il est toujours possible de passer outre cette étape fondatrice, mais les conséquences en termes de désintérêt et d'absence d'appropriation peuvent se révéler négatives sur l'image et la perception que les populations se font de la région (passage difficile du statut d'habitant à celui de citoyen !)

Agir ainsi au niveau régional donnerait le bon exemple aux communes pour l'établissement de leur plan de développement communal (exemple de Tamatave / Le Port)

À minima, il est possible de ne retenir qu'une partie de territoire (x districts / 7) mais ce serait réducteur et spatialement contestable par la région malgache.

Ce n'est pas un travail ex nihilo dans la mesure où il existe un PRD et un PRDR depuis 2006 (bientôt un PRDA). Dix ans se seront passés à la date de lancement du triennal 3, un temps suffisant pour une mise à jour.

Le PRDA, activité du triennal 1 et 2, ne semble pas faire référence au PRD ni au PRDR, ni aux orientations de niveau national et supra national. Le triennal 3 représente une opportunité de revenir aux schémas directeurs de niveau supérieur et à leurs déclinaisons locales.

Disposer d'un PRD actualisé est une opportunité pour la Région qui en sus d'un cadre de politiques publiques planifiées, détient un outil de marketing pour convaincre les partenaires techniques et financiers qui ne sont pas encore impliqués dans le territoire.

Il s'agit d'une réflexion qui montre le sens de l'étude à réaliser pour modéliser l'ATD.

2. Appui à la réorganisation des services de la région malgache pour renforcer son rôle de maître d'ouvrage

La Région dispose d'un organigramme des services (décret N° 2007.531 du 11 juin 2007, portant organisation des Régions) qui n'est pas opérationnel. Dans le triennal 1, la coopération décentralisée a été traitée par le Chef de région et son cabinet politique qui n'ont pas impliqué le staff administratif

et technique. Le renforcement institutionnel de la collectivité régionale par la formation des cadres n'a donné lieu à aucun changement significatif (le service des archives mis à part), dans la mesure où il n'y a pas eu de passage de la théorie à la pratique. Les chefs de service sont déconnectés du quotidien de la coopération décentralisée et sont livrés à eux-mêmes.

Le Secrétaire Général qui seconde le Chef de région et assure la coordination générale des actions de la Région, n'est pas impliqué. L'équipe politique du 1^{er} triennal a fait de la coopération décentralisée sa « chasse gardée », n'associant la DDR que partiellement, alors que la nouvelle équipe politique a rattaché directement la coopération décentralisée à cette direction, écartant de facto le SG et les autres directions qui sont pourtant directement concernées (DAF - DAGT).

Un appui à la réorganisation et à la fonctionnalité des services devient une priorité, même s'il aurait plus de sens et de force dans un contexte décentralisé. Le nouveau Président de la République ayant marqué son intérêt pour relancer prochainement la déconcentration et la décentralisation, un croisement bénéfique des agendas n'est pas à exclure.

L'appui n'est à prendre en considération que sur la base d'un diagnostic organisationnel en rapport avec les dispositions du corpus juridique, tel qu'il se présentera à la date de l'étude.

L'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage, l'appropriation des concepts et des bonnes pratiques, la capitalisation des acquis et la consolidation des résultats ne pourra réellement s'opérer que dans un contexte structuré et organisé qui mettra l'Administration régionale au cœur de la gouvernance régionale, dans un esprit de concertation et de collaboration entre les services de l'institution.

Le rattachement de la coopération décentralisée dans ce dispositif institutionnel est à faire au niveau du Secrétaire Général, compte tenu des dispositions du décret précité (cf art 4).

Cet accompagnement renvoie à la professionnalisation de l'administration régionale qui doit être rendue opérationnelle pour délivrer des services publics de qualité, en correspondance avec les compétences dévolues à la Région, dans le cadre d'une organisation de l'institution rendue efficace et performante.

3. Réorganisation de la coordination interrégionale à la Maison de la Coopération : chaque région française est représentée à Tamatave, de même que la région malgache, pour faire du pilotage, de la coordination, de l'animation et de la mutualisation de moyens et ressources. Les experts en place ne disposent pas de feuille de route ou de contrat d'objectifs, juste d'une charte de travail non contraignante. Il n'y pas de dispositif de management de l'équipe. Entendu : "nous avons parfois l'impression d'être livrées à nous-mêmes". Chacun travaille pour sa Région avec ses acteurs dans le triennal 1, en partageant la connaissance et l'information.

L'absence de directives de travail et d'organisation hiérarchisée comporte un risque majeur de mésentente et de préjudice pour le programme. L'intelligence et l'engagement de chaque expert « à bien faire » a permis d'éviter cet écueil.

Les questions qui se posent i) est-il utile d'avoir un représentant par Région française ii) pour quel rôle, quelle responsabilité iii) quel doit être dans cette configuration le rôle de l'expert malgache iv) quels sont les résultats attendus pour la Région v) quel dispositif idéal mettre en place pour atteindre les objectifs ?

Ces questions étant posées, les éléments de changement pour dessiner la nouvelle organisation se combinent pour cette recommandation.

Un expert par région française peut se concevoir dans le triennal 2, sous réserve de redéfinir les rôles. À ce propos, il est recommandé de raisonner en interrégional et non plus par région d'origine. Il s'agit d'un programme multi-partenarial dans lequel une expertise française est mobilisée. Une évolution intéressante a été constatée dans le triennal 2 qui responsabilise les personnes sur les axes du programme. Elle apporte un 1^{er} élément de réponse.

Il est conseillé d'appeler les coordinatrices des expertes pour rendre le poste de coordinateur, tenu par le cadre malgache, plus significatif et plus fonctionnel. Il y a un coordinateur, représentant du maître d'ouvrage. Il y a des experts thématiques, reliés aux axes du programme.

L'expert malgache est le coordinateur principal, il assure une fonction de supervision et fait l'interface avec son institution. La question des rapports hiérarchiques n'est pas importante à ce

stade. Elle dépendra éventuellement du modèle managérial choisi. Il s'agit plus de différencier les tâches et les fonctions pour mieux les organiser.

Un poste de chef de programme est créé. Il est tenu par la région chef de file. Le chef de programme assure le management de l'équipe, sur la base d'une feuille de route validée par les parties prenantes. Le coordinateur malgache est son homologue. Une variante peut rendre la fonction de chef de programme tournante et faire en sorte que chaque région française assume la responsabilité pendant une année, à tour de rôle !

Les experts exercent leurs compétences par rapport aux axes stratégiques qui leur ont été affectés et participent à l'organisation du programme, chacun en ce qui le concerne, sous le contrôle du chef de programme qui manage et qui rend compte.

Les réunions hebdomadaires et mensuelles sont maintenues pour faire des points d'actualité périodiques.

La feuille de route détaille les composantes, les postes de travail, les tâches à accomplir, en application du programme triennal en cours.

Le suivi-évaluation devient une composante intégrée sous la responsabilité du chef de programme qui la gère sur la base de l'outil proposé.

Les déplacements sur le terrain pour effectuer le suivi des activités ne peuvent se concevoir avec les motos des experts. Il y aura lieu de négocier avec la Région malgache ou avec les acteurs concernés pour pouvoir disposer d'un véhicule tout terrain. À défaut de trouver un arrangement conventionnel, il est recommandé d'acquérir un véhicule pour assurer ces missions de SE, solution autonome donnant plus de liberté à l'activité.

Un audit organisationnel suivi d'un atelier participatif permettra de valider les choix les plus appropriés.

4. Suivi - évaluation :

Le suivi-évaluation fait partie intégrante de la conception du programme. La méthodologie se définit par conséquent en amont et l'outil devient une composante. Plaquer un dispositif de SE sur un programme en cours ne permet pas d'atteindre les mêmes buts, sauf à considérer que l'exercice est pédagogique pour préparer une suite.

De nombreux modèles de SE existent. Ils sont souvent l'apanage des grands bailleurs de fonds, comme la Banque Mondiale ou le PNUD et sont relativement figés, car encadrés par des procédures contraignantes. Leurs systèmes sont davantage organisés pour leurs institutions que pour les acteurs des projets. L'idéal pour le programme interrégional est de concevoir le dispositif à partir des besoins et des attentes des parties, issus d'un atelier participatif à organiser sur les bases de la présente évaluation.

Plusieurs préalables sont utiles pour aller dans la bonne direction. S'entendre sur les bonnes définitions ; Distinguer ce qu'est un suivi de ce que représente une auto-évaluation ; Faire le lien entre les 2 outils. Définir pourquoi est-ce nécessaire ? Pour quels résultats ?

Il s'agit à la fois de contrôler le bon déroulement du programme, de veiller à ce que la réalisation soit conforme à la prévision, en termes d'activités et d'échéances, de s'assurer que les résultats obtenus sont en correspondance avec les résultats attendus. Une démarche « qualité » y est intégrée. Il s'agit aussi de mettre en place un système de veille et d'alerte pour être en mesure de réagir rapidement lorsque la situation observée pointe une défaillance, un retard, une anomalie pouvant impacter la mise en œuvre et les résultats.

Le suivi-évaluation a à voir avec la cartographie des incidences (CDI), pour intégrer l'apprentissage et la réflexion dans un programme de développement, par le suivi des incidences et du rendement.

Le SE a aussi à voir avec la gestion axée sur les résultats (GAR) qui permet aux acteurs de porter leur regard au-delà des activités et des extrants et de diriger leur attention sur les résultats réels, les changements provoqués par leur programmation et auxquels celle-ci a contribué. En définissant clairement les résultats escomptés en amont et en recueillant régulièrement des données pour évaluer les progrès vers ces résultats et en prenant des mesures correctives en temps voulu, les

acteurs peuvent gérer leurs programmes de manière à maximaliser les résultats de développement et à améliorer de manière durable la vie des populations.

5. Observatoire de la situation sociale : en réponse à l'absence de moyens pour mesurer l'impact de la coopération décentralisée dans les territoires français (impact citoyen, économique, culturel ...), T&T propose de créer un observatoire de la situation sociale qui permet aux régions de disposer d'indicateurs pour mesurer les incidences de son engagement politique à l'international et ainsi d'être en mesure d'informer et de communiquer sur ces résultats.

Sur le principe, il s'agit d'un outil pour réaliser des enquêtes de portée générale et de portée ciblée auprès d'échantillons de populations représentatifs des thématiques étudiées. Des logiciels spécifiques, tels que sphinx ou sphinx +, permettent de formuler les questions, d'enregistrer les réponses sous forme de données brutes qui sont ensuite analysées et interprétées par des experts formés à l'exercice.

La première enquête est de portée générale pour disposer des valeurs de référence qui existent à un moment donné (état de la situation à l'instant T). Les résultats révèlent alors des aspects qui méritent des approfondissements et qui font l'objet d'enquêtes spécifiques complémentaires. Les enquêtes suivantes permettent de mesurer les écarts s'il y en a en les interprétant.

Pour minimiser les coûts et pour associer des acteurs locaux, il est possible de confier ce travail à des universitaires et à des étudiants (doctorants en sciences sociales, politiques, économiques, sous la supervision de statisticiens). A défaut de statisticiens locaux, l'Insee peut être sollicité, au moins pour l'année 1 de démarrage.

Les résultats de ces enquêtes sont présentés lors d'ateliers participatifs et publiés selon les choix et besoins. Ils peuvent être totalement ou partiellement publiés sur les sites internet que gèrent les parties prenantes. L'expérience prouve que ces données intéressent certaines catégories de la population, parmi lesquelles les étudiants et les chercheurs.

Cet outil peut être utilisé dans les mêmes formes dans la région Malgache partenaire, pour les mêmes raisons et buts, en associant les acteurs malgaches, universitaires et statisticiens.

6. Amélioration de la communication : la stratégie de communication en cours de finalisation comprendra :

- Un centre de ressources : les données sont éparées et pas toujours disponibles, notamment les statistiques⁷. Créer un centre de ressources est un moyen de les centraliser en les organisant et en les mettant à la disposition des acteurs du programme. Organiser est aussi compléter, actualiser, informer. Mettre le centre de ressources en ligne sur un site web est une plus value qui inscrit le triennal dans la modernité en le rendant aisément accessible à distance et à tout moment. Ce centre sera à la fois une réalité matérielle et dématérialisée sur le site internet.

Un cahier des charges précisera le concept, l'organisation, le fonctionnement et la formation à la gestion. Il faut toutefois préciser qu'il ne s'agit a priori pas de créer une infrastructure, mais d'un lieu et d'une fonction identifiables par les acteurs et bénéficiaires où se procurer l'information dont ils ont besoin.

- Un site internet pour la région Atsinanana sera animé par la maison de la coopération, afin de publier les informations pertinentes sur la coopération décentralisée et d'héberger la version numérique du centre de ressources ainsi que toutes les banques de données et de cartographies thématiques, en lien avec le territoire. Un cahier des charges précisera la partie conceptuelle, l'architecture du site, son mode de fonctionnement et la formation des personnes qui seront désignées pour le gérer.

- une radio à vocation régionale sera le complément utile pour communiquer sur le développement régional et sur les activités s'y rapportant. L'exemple de Kornaka au Niger peut servir de modèle.

⁷ Recours à internet pour trouver les statistiques sur la Région (superficie, population, densité, longueur, largeur, nombre de niveaux infra régionaux...)

Ces équipements et services seront progressivement placés sous le contrôle de la Région malgache après formation, consolidation et appropriation. Les cahiers des charges serviront à la consultation des prestataires de service.

7. Coaching Ces recommandations, pour les plus techniques d'entre elles, donneront lieu à des accompagnements pour réussir les changements. Il appartient au commanditaire de prendre les dispositions à cet égard.

5. Améliorations relatives aux actions sectorielles

5.1. Action formation des cadres et agents des collectivités territoriales de la région

L'évaluation s'est basée sur l'analyse des informations contenues dans les différents documents du programme (rapport final du triennal, compte rendus des réunions du comité de pilotage, fiches thématiques ; livret du participant) et celles recueillies au cours des entretiens individuels et de groupes.

Sur les enjeux et objectifs : l'action était-elle pertinente ?

La région d'Atsinanana est-elle une collectivité territoriale ?

Une collectivité locale décentralisée est une institution locale qui résulte de l'application des lois de décentralisation. L'Etat transfère des compétences et des moyens à cette collectivité au nom du principe de subsidiarité. Cette collectivité locale dispose de la personnalité morale et juridique. Elle est autonome et est gérée par des autorités locales élues par les populations de la circonscription administrative. Les actes qu'elle prend font l'objet d'un contrôle de légalité du représentant de l'Etat dans le territoire de référence.

Une Région, comme l'était celle d'Atsinanana pendant le triennal 1, est un démembrement de l'Etat. La déconcentration est un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'Etat. Ces autorités sont dépourvues de toute autonomie et de la personnalité morale.

À l'image du préfet, les autorités déconcentrées sont nommées et révoquées par le pouvoir central. Les autorités déconcentrées sont soumises au contrôle hiérarchique de l'Etat qui dispose à leur égard, d'une part, du pouvoir disciplinaire permettant la sanction, la suspension ou la révocation, et, d'autre part, du pouvoir d'approbation, d'annulation ou de substitution de leurs actes. Elles n'ont aucune légitimité à inscrire leur action dans la décentralisation.

Une action d'anticipation de la décentralisation

Le programme a placé cette action dans une perspective de renforcer la Région Atsinanana dans son rôle de Collectivité territoriale décentralisée. Or, comme évoqué précédemment, cette position n'était qu'illusion dans un contexte de crise politique et institutionnelle majeure où l'Etat avait plutôt tendance à contrôler les pouvoirs des Régions. En effet, dans les faits, les conditions dans lesquelles la Région pouvait agir comme collectivité décentralisée n'étaient pas réunies et ses marges de manœuvre pour aller dans ce sens étaient très limitées.

En revanche, l'action est pertinente dans une perspective de « préparation » de la Région à jouer son rôle de Collectivité territoriale décentralisée. En misant sur la poursuite du processus de décentralisation à la sortie de la crise, notamment sur l'effectivité du statut de collectivité territoriale décentralisée pleine et entière des Régions malgaches, la démarche volontariste de la Région Atsinanana d'anticiper cette position donne tout son sens à l'action de renforcement institutionnel menée.

Dès lors, on peut se demander si l'objectif assigné à l'action de mettre la Région en capacité immédiate d'assurer l'exercice de maîtrise d'ouvrage du développement régional sur son territoire

était réaliste dans la mesure où, soumise à des contraintes fortes et permanentes de fonctionner plutôt en administration déconcentrée, elle avait en réalité très peu de marges de manoeuvre à jouer son rôle de maître d'ouvrage institutionnel. Dans la conception et la mise en œuvre de l'action il aurait fallu prendre en considération ces contraintes et placer les objectifs dans une perspective d'accompagnement progressif de la Région à rentrer dans son rôle de Collectivité territoriale décentralisée autonome.

Sur l'adéquation entre les attentes de la Région (en tant qu'institution) et de ses agents et cadres et l'offre de formation (contenu, méthode, modalités, outils) : L'offre a-t-elle répondu aux attentes ?

Une action pertinente

La Région attendait de l'action qu'elle permette d'abord de développer à l'interne un sentiment général d'appartenance à une institution régionale décentralisée et, donc, d'inscrire les fonctions et tâches des agents et cadres dans la réalisation des missions qui lui sont dévolues en tant que telle. Mais surtout, la Région attendait la mise en pratique immédiate des formations reçues pour lui permettre d'assurer son rôle de maître d'ouvrage du développement régional.

Sur la première attente, le processus de formation mené semblait être en adéquation avec les besoins exprimés tant sur la démarche de conduite du processus que sur son contenu et les modalités de sa mise en œuvre.

La démarche a fait une large part à la participation des bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre du processus avec la mise en place d'un comité de pilotage composé à la fois de la Région Atsinanana, des représentants des régions françaises partenaires, de l'opérateur (CIEDEL) et de son partenaire local (FFFMM). Le comité se réunit régulièrement pour débattre des priorités, faire le point de l'avancement et ajuster le processus. Toutefois, au-delà du comité de pilotage, certains responsables de services auraient souhaité être impliqués davantage en amont dans le choix des thèmes et modules formation.

Sur le contenu, les premiers thèmes et modules priorisés allaient dans l'esprit souhaité par la Région et touchaient les missions et grandes fonctions de la Région, collectivité territoriale décentralisée. Il y avait aussi une bonne adéquation entre les modules abordés et les publics concernés : public large (Directeurs, chefs de services, agents) pour les thématiques transversales (Décentralisation et déconcentration ; animation et diagnostic de territoire ; planification ; élaboration et mise en œuvre de politiques publiques) et segmenté pour les modules plus spécifiques (management des ressources humaines ; passation et gestion de marchés publics ; archivage et documentation ; planification).

La combinaison de différentes modalités de mise en œuvre (formations courtes, formation –action sur des thématiques précises, stages d'immersion, formations à la carte, ateliers d'échange inter-régional ; parcours individualisés ; mobilité de professionnels de régions partenaires ; mobilisation d'autres formateurs nationaux et étrangers) semblait aussi répondre aux préoccupations de la Région qui mettait en avant la nécessité pour les agents et cadres à la fois d'acquérir les concepts de base sur la décentralisation et le développement territorial pour une bonne appropriation des missions et fonctions de la Région, collectivité territoriale décentralisée, et de maîtriser les outils indispensables à la mise en pratique immédiate des formations reçues concernant leurs domaines respectifs d'intervention.

Des limites quant à son efficacité

Sur ce dernier aspect, force a été de constater que les attentes de la Région Atsinanana n'ont été que partiellement satisfaites. Les formations reçues ont permis effectivement le renforcement technique individuel des cadres (acquisition de savoirs) mais il manquait encore le passage à la pratique. Certes, il a été prévu un accompagnement post formation dans le triennal 2 par FFFMM mais apparemment il existe de réelles difficultés pour les responsables de services à changer leurs pratiques quotidiennes. La méthodologie d'accompagnement ne semblait pas non plus être bien appropriée ni par les managers (Directeurs) ni par les cadres des services : absence de plan d'actions

précis et concret par service, absence de méthode et d'outils pour l'opérationnalisation des nouvelles techniques acquises (manuel de procédures ou guide pratique) et absence de prise en compte de l'aspect organisationnel et managérial (relations entre la hiérarchie technique et politique et les chefs de services).

Pour renforcer les capacités de l'institution, il aurait fallu faire le diagnostic organisationnel, revisiter les textes qui précisent les compétences transférées et les services subséquents à fournir, comprendre le schéma de management, préciser le positionnement des cadres dans l'organigramme avec les liens fonctionnels interservices. En somme, il s'agit de préciser au préalable : « qui fait quoi, sous quelle autorité, comment, pour quelles raisons et pour quels résultats ». L'action doit donc jouer en amont sur la gouvernance et l'organisation de l'administration régionale.

L'objectif de l'action aurait pu être revu, compte tenu de l'absence de collectivité décentralisée en introduisant la dimension de la progressivité de la formation et la continuation dans le triennal 2.

Sur les effets et impacts de l'action : l'action a-t-elle produit les effets (changements ou amélioration des pratiques des agents et cadres) et impacts (amélioration des prestations de la Région en tant que maître d'ouvrage du développement régional) escomptés ?

Un impact limité par la gel du processus de décentralisation

L'action a engendré deux effets positifs immédiats : décloisonnement et cohésion internes ; prise d'initiatives des cadres. En effet, les responsables politiques de l'ancienne équipe et les agents et cadres politiques et techniques ont été presque unanimes à dire que, suite à la formation, il y a eu un début de rapprochement interne entre cabinet politique, staff et responsables des services de la Région qui ne communiquaient auparavant que ponctuellement : existence de dialogue, d'échanges et de réflexions sur la problématique de développement régional ; installation progressive d'un esprit d'équipe et d'une relation de confiance entre le cabinet politique et le staff technique ; développement d'une certaine « culture de la décentralisation ». Le rapport d'évaluation finale de la formation avait également confirmé cette tendance.

D'autres dynamiques de changement interne ont pu être observées suite à la formation, comme par exemple l'initiative prise par les chefs de services de se réunir hebdomadairement de manière informelle pour décloisonner leurs services, échanger des informations et faire des propositions d'amélioration de leur travail. Malheureusement, cette initiative n'a pas rencontré pour l'instant le soutien de la hiérarchie technique et politique.

L'action a été bénéfique pour les cadres sur le plan personnel (acquisition de savoirs) mais n'a pas provoqué des changements en termes d'amélioration de leurs pratiques professionnelles et managériales ni d'amélioration des prestations de la Région, institution et maître d'ouvrage du développement régional. Mais c'est surtout les pratiques managériales qui semblent être remises en cause par les responsables de services. Des frustrations internes subsistent. Elles sont ressenties par les Chefs de services qui réprouvent leur hiérarchie politique et administrative de leur laisser très peu de marge d'initiatives dans leur responsabilité. Le fonctionnement est resté très vertical et est basé sur des directives imposées d'en haut. L'écoute n'existe pas, seule prime la priorité du staff politique et technique. Paradoxalement, cette réprobation va à l'encontre de l'affirmation selon laquelle il existe une cohésion et une confiance mutuelle interne au sein de l'administration régionale.

Cette situation révèle une contradiction fondamentale entre une administration régionale qui fonctionne encore dans une logique de « déconcentration », donc soumise en permanence à des contraintes provenant des ministères centraux et l'introduction de nouvelles pratiques fondées sur une logique de décentralisation. Elle rend de ce fait difficile la mise en pratique des formations reçues.

Conclusions et recommandations

Le programme a surestimé l'existence de marges de manœuvre de la Région Atsinanana à agir en tant que Collectivité Territoriale Décentralisée. Des résistances et contraintes internes et externes

subsistent et vont subsister tant que la Région reste une administration déconcentrée. Elles constitueront des obstacles majeurs aux changements qu'est censée apporter l'action de formation. Il faudra envisager le renforcement institutionnel régional dans un processus continu d'accompagnement et de préparation de la Région à la décentralisation effective, dont le renforcement des capacités internes constitue une des composantes majeures.

A court terme, en attendant la poursuite du processus de décentralisation régionale, il est important d'entretenir la dynamique impulsée et de capitaliser les acquis de la formation. L'accompagnement à la mise en pratique pourra se poursuivre mais dans une optique toujours d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage régionale et de préparation de la Région à la décentralisation. Le renforcement technique des agents et cadres (accompagnement individualisé ou par service) doit s'accompagner de mise en situation plus soutenue de la Région en état d'assumer sa responsabilité de maître d'ouvrage : passation de marchés publics ; ingénierie de projets ; élaboration de stratégies de développement ; élaboration de budget et gestion des finances.

A moyen terme, avant même la mise en place d'une administration décentralisée, il faudra se pencher sur les aspects organisationnels et managériaux car le problème n'est pas que technique, il se situe aussi dans les relations internes entre les Directions techniques et politiques et les Chefs de service. Un diagnostic organisationnel s'imposera qui devra déboucher sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement organisationnel de la Région : mise en place d'un nouvel organigramme ; définition de nouveaux cahiers des charges par direction et par service ; élaboration d'une charte de responsabilité ; mise en place d'un système d'information et de communication interne plus fluide ; formation et « coaching » des Directeurs à un nouveau mode managérial.

5.2. Action « formation agricole initiale et continue »

Consolider et renforcer la complémentarité entre les structures de formation existantes

Les trois structures de formation (MFR, CEFTAR, IFTM) ont des publics cibles différents mais complémentaires. Consolider et renforcer cette complémentarité pour promouvoir la qualité des formations dispensées est une piste d'amélioration. Ces liens de complémentarité peuvent prendre plusieurs formes et modalités : concertation, réflexions communes et échanges sur les stratégies et les méthodologies de formation ; conception de modules communs ; partage d'outils pédagogiques ...

Créer un cadre formalisé d'échanges entre les structures de formation est souhaitable.

Renforcer l'accompagnement à l'installation des jeunes et le suivi post formation

L'objectif, la motivation et la satisfaction des jeunes (et de leurs parents) c'est d'avoir réussi leur projet d'entreprise. Il s'agira donc de mettre en place des dispositifs et méthodes performants d'accompagnement post-formation des projets individuels ou collectifs des jeunes : accompagnement individualisé en montage de projets ; mise en relation avec les institutions de micro finances ; parrainage par des entreprises privées (celles-ci pourront être intéressées pour appuyer les jeunes car ils pourront devenir leurs fournisseurs potentiels de produits de qualité).

Elaborer un manuel des procédures d'accompagnement précisant les mesures en les identifiant.

Densifier et rapprocher les MFR

Les MFR facilitent les échanges d'expériences et de pratiques entre les jeunes mais aussi entre les parents agriculteurs, générant un enrichissement mutuel. Elles permettent aussi d'optimiser les ressources humaines : par exemple, un moniteur peut dispenser des formations dans plusieurs MFR. Elles facilitent enfin l'animation « sensibilisation des parents » grâce à l'Animateur Régional des MFR. La densification peut concerner deux à trois districts proches ou des groupements de communes. Appuyer les MFR pour orienter vers des objectifs plus ambitieux.

Définir des stratégies d'autofinancement à terme

La pérennisation à terme de ces centres va dépendre de leurs capacités à financer leurs charges de fonctionnement par des ressources financières locales stables. Dans cette optique, une négociation est à encourager pour rechercher la contribution financière des collectivités territoriales décentralisées (Région et Communes) et de l'Etat (subvention), en complément de leurs ressources propres.

Appuyer les entités concernées à élaborer des budgets réalistes et équilibrés pour en faire des outils de plaidoyer auprès des institutions susceptibles d'apporter des contributions financières.

Saisir les opportunités offertes par le programme national FORMAPROD

Bénéficier de l'appui du FORMAPROD constitue une opportunité pour ces centres de formation. Il leur permet d'améliorer la qualité de leurs prestations, de valoriser encore plus les formations sur le plan des débouchés professionnels (gage d'attractivité des jeunes) et d'obtenir des subventions pour leur fonctionnement.

L'objectif général du programme est de former la nouvelle génération d'agriculteurs malgaches et de favoriser l'accroissement des revenus des petits agriculteurs grâce à la formation professionnelle agricole (surtout des jeunes ruraux) et, partant, d'améliorer la productivité et la commercialisation de la production agricole.

Il s'agit d'un exemple de synergie qui montre l'intérêt de maîtriser les programmations le plus en amont possible des décisions. Le FORMAPROD est cofinancé par FIDA, UE, AFD, OPEP.

Etablir une cartographie des projets et un répertoire des acteurs.

5.3. Action « inventaire des patrimoines historiques du 20^{ème} siècle de la ville de Tamatave »

Professionnaliser la mise en œuvre de l'action et l'appui aux acteurs

Comme pour les autres actions sectorielles, la mise en œuvre opérationnelle et l'appui aux acteurs doit être confiée à un opérateur technique compétent. L'ATOA peut être renforcée (renforcement technique et organisationnel) pour jouer ce rôle, appuyée par la mise à disposition par les Régions françaises partenaires, d'un assistant technique, aux moments clés de la vie de l'action.

L'implication des structures régionales du tourisme, intéressées par cet inventaire, ne pourra qu'apporter un renfort circonstancié de qualité.

L'association des services compétents de l'Etat est un préalable, dans la mesure où l'Etat est propriétaire des biens concernés, tant pour le foncier que pour les infrastructures. De plus, les dossiers qui contiennent les plans et l'histoire de ce patrimoine sont archivés dans les services étatiques à Antananarivo.

Mettre en place un comité de pilotage spécifique, revu dans sa composition et son fonctionnement, pour remettre le chantier sur de bons rails et le conduire vers les résultats attendus, en valorisant les opérateurs locaux.

Promouvoir des métiers dans l'inventaire, la valorisation et la restauration des patrimoines historiques

Pour attirer et motiver les jeunes à s'investir dans le secteur, la Région Atsinanana et la CUT, en collaboration avec d'autres Régions et grandes villes de Madagascar, peuvent négocier avec l'Etat (Ministère de la culture et du patrimoine) la création et la labellisation de métiers relatifs à l'inventaire et à la valorisation par la restauration des patrimoines historiques, à la fois dans le secteur public (Collectivités territoriales) et le secteur privé (cabinet d'architecte ; entreprises culturelles ou du secteur tourisme).

Il est apparu lors de l'évaluation que les métiers spécifiques rattachés aux particularités des constructions de caractère n'existaient plus, alors qu'ils sont indispensables dans le cadre de la restauration des patrimoines dégradés. Une recherche auprès d'anciens ouvriers spécialisés dans ces techniques permettrait de les impliquer pour capitaliser leur expérience et la transmettre aux jeunes entrepreneurs intéressés.

Faire de l'inventaire du patrimoine un levier de développement économique local

Il s'agit d'une priorité pour attirer les jeunes dans le métier et créer des emplois locaux. Les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie sont en première ligne dans cette valorisation. D'autres secteurs comme l'artisanat local et l'environnement pourront aussi utiliser le levier des patrimoines historiques dans un but de développement économique régional. Le programme peut s'inspirer d'expériences réussies menées dans d'autres régions et villes de Madagascar (par exemple les Programmes menés avec l'IMV à Antananarivo).

Promouvoir des partenariats publics-privés en matière de restauration des patrimoines

L'inventaire n'est pas une fin en soi. Il constitue une étape introductive vers d'autres actions : Interpeller l'UNESCO pour déposer une candidature à l'inscription du patrimoine architectural de Tamatave à l'inventaire du Patrimoine Mondial.

Obtenir cette reconnaissance constituera un viatique pour obtenir des financements extérieurs (aides publiques, mécénat, fondation, sponsoring), utiles à la restauration des bâtiments dégradés et participera à la valorisation économique et touristique de Tamatave et de toute la Région.

Des partenariats public et privé se constitueront sur des bases nouvelles pour protéger, gérer, valoriser en imaginant les meilleurs scénarios de promotion et de communication.

Le programme peut assurer l'appui technique pour réussir l'étape de l'inventaire et introduire les actions subséquentes qui résulteront des choix arrêtés par le comité de pilotage, notamment pour les partenariats Public et Privé.

6. Impacts de la crise politique et institutionnelle sur le programme et stratégies futures pour minimiser les risques

Un impact limité par la capacité de résilience

Au cours du triennal 1, la Région, principal partenaire et acteur de la coopération, n'a pas subi d'instabilité majeure sur le plan politique pour la conduite des affaires régionales. Au contraire, le Chef de Région a su constituer une équipe autour de lui, efficace et solidaire, certes limitée à son cabinet politique, mais qui lui a permis d'assurer la maîtrise d'ouvrage du programme de coopération et donc de promouvoir des actions de développement régional. Comme les autres Régions malgaches, elle a subi les conséquences de la restriction budgétaire de l'Etat alors que ses ressources propres (ristournes et redevances) rapportaient peu (faible taux de recouvrement). Mais cela n'a pas eu de conséquence majeure sur le programme puisque la Région n'était pas sollicitée pour cofinancer des actions de développement. Le principal handicap de la Région aura été son double statut, à la fois institution déconcentrée et collectivité décentralisée par défaut, en l'absence de décret d'application. Au moment de la crise, elle a été fortement sollicitée par l'Etat central qui lui imposait en permanence des tâches d'urgence notamment en matière de sécurité et de règlements de conflits (conflits sociaux ; conflits fonciers ; etc.).

S'agissant des acteurs de la société civile, des opérateurs économiques, et au-delà, des populations en général, la crise n'a pas eu d'impacts majeurs sur les dynamiques locales, les acteurs ayant su développer une certaine capacité de résilience et d'organisation. L'appauvrissement de la population, notamment dans les zones rurales, et l'aggravation de l'insécurité ont été les seuls facteurs qui ont influé sur ces dynamiques locales, sans toutefois affecter significativement les activités socio économiques locales.

Par ailleurs, il n'y a pas eu de difficultés particulières pour mobiliser les acteurs et partenaires locaux. Au contraire, malgré la crise, ces acteurs, notamment les services déconcentrés de l'Etat, ont été disponibles et ont contribué efficacement aux activités du programme.

En conclusion, on peut dire que les impacts de la crise sur le programme restent relativement limités au cours du triennal 1, grâce à la volonté politique des autorités et aux capacités de résilience développées par les acteurs tant institutionnels que socio-économiques. Les risques majeurs pour l'avenir résident dans l'incertitude autour de la réforme de décentralisation.

Stratégies futures pour minimiser les risques

Les élections présidentielles et législatives en décembre 2013 ont mis fin à la crise politique et institutionnelle. L'Etat bénéficie désormais de la reconnaissance de la communauté internationale. Ce qui augure de bonnes perspectives pour le retour des grands bailleurs et des financements extérieurs.

Néanmoins, la réforme de la décentralisation, notamment l'érection des Régions en Collectivité territoriale décentralisée, pleine et entière, dirigée par des Conseils démocratiquement élus, constitue l'enjeu majeur du programme de coopération au cours du triennal 2. Sans faire de la « politique fiction », deux scénarios sont plausibles :

Scénario 1 : La Région devient collectivité territoriale pleine et entière

C'est le scénario le plus probable, compte tenu des fortes aspirations des milieux politiques à reprendre le processus de décentralisation, corroborées par la déclaration du Président de la République dans son discours à la Nation. Ce scénario favorise la coopération internationale et donne du sens à l'appui à la gouvernance démocratique locale.

Scénario 2 : Statu quo, la Région ne subit pas de changement : Circonscription administrative, la Région représente l'Etat. Collectivité décentralisée sans application, faute d'élus.

Le partenariat interrégional continue dans les mêmes formes, i) en préparant la Région à devenir collectivité territoriale par des appuis institutionnels renforçant ses capacités (maîtrise d'ouvrage ; gouvernance ; délivrance de services publics) ii) en accompagnant l'institution dans l'élaboration de stratégies de développement territorial concertées.

7. Note de synthèse sur le programme Atsinanana

7.1. Une ambiguïté quant à la région, la polysémie territoire, collectivité, institution

Pour comprendre les limites de la mise en œuvre de l'approche territoriale du développement et les perspectives d'amélioration, T&T propose d'analyser la situation présente à partir de la polysémie du terme de région. C'est en levant les ambiguïtés induites par cette polysémie qu'il est possible de mieux saisir ce qui s'est passé et de mieux construire ce qui peut être fait.

La région Atsinanana est une institution, mais pas une collectivité décentralisée ; elle couvre un territoire vaste.

Le programme s'est concentré sur la valorisation du rôle de l'institution régionale, mais pas sur le territoire. La crise institutionnelle et le gel du processus de décentralisation effective a empêché le programme d'entrer réellement dans un partenariat entre collectivités décentralisées.

7.2. Une volonté politique forte de collaboration entre les régions françaises pour valoriser le partenaire malgache

La principale innovation du triennal, son principal succès aussi, et probablement son point d'ancrage pour la suite, a été la mutualisation du pilotage, de l'animation, de la concertation autour des programmes régionaux de Basse-Normandie et de Rhône-Alpes. Cette collaboration des acteurs français a permis de mettre en valeur le rôle de coordination de l'institution régionale d'Atsinanana. Elle a été possible parce que les acteurs régionaux malgaches se sont engagés réellement pour le succès de cette collaboration.

7.3. Des actions héritées de l'histoire

Les actions mises en œuvre dans le triennal ont été pour la plupart héritées des programmes précédents. La volonté de collaborer entre les acteurs n'a pas remis en cause les programmes et projets en cours. À ce titre, c'est la juxtaposition des actions menées par les acteurs français qui a poussé à la mutualisation de leur coordination.

Cela est particulièrement significatif pour les programmes de développement agricole. Si les MFR et AVSF s'intègrent volontiers dans la dynamique de collaboration et de concertation, ils sont autonomes dans le pilotage de leurs actions sectorielles. C'est une donnée à prendre en compte pour la mise en place d'un système de suivi évaluation.

7.4. Une nécessaire redéfinition de la phase écoulée : une approche intégrée plus que territoriale

Pour pouvoir envisager réellement l'approche territoriale du développement, il faut sans doute renommer l'approche qui a été mise en œuvre dans le triennal 1. Les évaluateurs proposent de l'appeler approche intégrée de développement (AID), c'est-à-dire que la coordination, le pilotage, mais aussi les décisions, les choix à opérer ont été transférés à l'institution partenaire, la région.

7.5. La nécessité d'opérateurs dédiés

Comme pour le programme Niger, seules les actions qui ont été menées par des opérateurs dédiés à l'action ont connu un réel succès. À ce titre le positionnement des services publics français (régions, chambres consulaires, directions départementales, PNR), dans leurs champs thématiques respectifs, mérite d'être interrogé. Si leur participation à des projets de coopération décentralisée représente un réel intérêt - aussi bien pour le territoire partenaire par le transfert de savoirs que pour leurs propres institutions par la valorisation de leurs domaines d'excellence - les cadres affectés à ces tâches demeurent principalement attachés à leur mission de service public en France et leur disponibilité s'en trouve réduite.

Sans doute faut-il envisager leur mission à base d'expertise et de conseil technique, mais il paraît peu réaliste de les impliquer dans la mise en œuvre d'une action.

7.6. La limite de moyens

Question de relativité. Le budget de la coopération décentralisée, bien que supérieur à celui de l'institution partenaire, est limité par rapport aux besoins du territoire. Si la sortie de crise institutionnelle se confirme prochainement par le retour à l'ordre constitutionnel et la relance du processus de décentralisation, l'augmentation du budget propre de la région, devenue collectivité territoriale, rééquilibrera la part des régions françaises.

En revanche, le programme de coopération décentralisée n'a pas les moyens ni la vocation à couvrir l'ensemble des besoins pour le développement du territoire. Mieux définir les ambitions permet de mieux évaluer et d'améliorer l'avenir. S'en tenir à l'existant fait courir un risque de sclérose et rendrait l'arbitrage politique de la région Atsinanana surfait.

Mis à part le renforcement des compétences de l'institution, peut-être faut-il inscrire la programmation à venir dans une logique d'expérimentation pour des actions limitées géographiquement, mais identifiées comme pouvant être reproduites sur un territoire plus large. L'impact local reste fort. La valorisation d'un vivier d'experts et la création d'une banque des savoirs et des savoir-faire sont des outils d'autonomisation et d'intervention que peut générer cette approche qui produira un impact à moyen terme sur l'ensemble de la région, voire du pays. Cela suppose d'intégrer la capitalisation et la diffusion des connaissances dans la conception des programmes.

7.7. Recommandation : avoir l'ATD pour ambition

L'ambition de la région Basse-Normandie de mettre en œuvre l'approche territoriale du développement en région Atsinanana est un élément positif. Si l'évaluation a relevé l'inadéquation entre le triennal et le terme d'ATD, ce serait un contresens grave de considérer qu'il s'agit là d'un échec.

Comme partenaires, les régions françaises ne peuvent contraindre leurs homologues malgaches à adopter une méthodologie de planification participative ascendante et globale. C'est d'autant plus vrai quand l'institution régionale manque de légitimité par l'absence d'élus. Les régions françaises peuvent être force de proposition. Le triennal a montré combien le programme de coopération décentralisée est parvenu à instaurer des habitudes de concertation et de dialogue. Même si le processus méthodologique de l'ATD n'a pas été mis en œuvre comme tel, on peut considérer que des prérequis sont d'ores et déjà enracinés dans les pratiques de travail.

Mieux, si l'ATD est un outil théorique bien défini, elle ne prend son intérêt que dans la manière dont elle est mise en œuvre. Adopter un processus nécessite ce faisant de l'adapter. Là se situe l'innovation, quand le modèle théorique permet d'améliorer des pratiques de gouvernance et de renforcer l'impact des actions conduites par les collectivités auprès des populations.

Il paraît tout à fait réaliste de recommander l'approche territoriale du développement comme ambition pour le partenariat entre les régions françaises et la région Atsinanana.

7.8. Construire une feuille de route

La troisième partie de ce rapport se veut constructive. Consacrée à l'approche territoriale du développement, elle perd de sa substance si on considère que la matière évaluée était autre chose, une approche intégrée du développement. S'obstiner à mesurer l'écart entre ce qui a été fait et l'approche territoriale du développement serait instruire un procès à charge contre-productif. Mais, partant de ce qui est été constaté, de la somme d'éléments positifs, d'amélioration des pratiques constatées lors du triennal 1, cette troisième partie propose une analyse en perspective : comment passer d'une approche intégrée à une approche territoriale de développement ?

Cette partie a vocation à susciter un échange en vue de l'établissement d'une feuille de route. Tirant profit de la limite exprimée plus haut d'un triennal en cours de réalisation et de la difficulté d'y intégrer les recommandations principales de cette évaluation, T&T propose de se placer résolument dans la préparation du troisième triennal. Celui-ci est supposé démarrer en 2016, soit être écrit en

2015 ; aux termes de l'évaluation, il y aura un peu moins d'une année pour diffuser les résultats de cette analyse et recueillir les réactions pour construire les axes d'une nouvelle orientation. Si la conduite du changement suppose l'adhésion des acteurs et la concertation avec le nouveau partenaire, alors le calendrier d'un troisième triennal, et son anticipation, par les ajustements du deuxième, devient un échéancier réaliste.

L'Approche Territoriale de Développement - éléments pour une feuille de route

Cette troisième partie consacrée à l'approche territoriale du développement est la partie la plus prospective de ce rapport d'évaluation. À ce titre elle tient compte de l'évolution de la maîtrise d'ouvrage des deux programmes évalués. Si le programme Kornaka peut être considéré à bien des égards comme une approche territoriale de développement réussie, les outils conceptuels qui le sous-tendent sont mieux nommés par l'intercommunalité et la maîtrise d'ouvrage communale. Les recommandations lui sont propres puisque cette évaluation est aussi le dernier acte du portage commun Madagascar / Niger par la région.

Pour ne pas superposer les propos, il convient de se focaliser sur le programme Madagascar ; il concerne non seulement la région Basse-Normandie, mais aussi la région Rhône-Alpes, rejointes par la région Haute-Normandie. Il y a suffisamment d'éléments de complexité dans le portage et l'animation de ce programme pour ne pas vouloir y intégrer absolument un programme devenu désormais autonome, quoique cofinancé par la région Basse-Normandie.

Il y a peu d'éléments nouveaux dans cette partie par rapport au cahier des charges et aux questions que se posait le commanditaire. La conceptualisation de l'approche territoriale du développement, l'amélioration du pilotage, de la coordination, le souci du suivi évaluation, l'influence de la crise institutionnelle, le renforcement des capacités de la région, la qualité des actions menées sont autant d'éléments repris dans cette partie.

Il s'agit maintenant de les organiser les uns avec les autres pour qu'ils deviennent les constituants d'une stratégie de conduite du changement. Déjà présents dans le premier triennal, susceptibles d'être amendés ou améliorés dans le deuxième, ils constituent les éléments clefs du troisième triennal qui reste à construire.

Il s'agit maintenant de préparer l'avenir.

Planifier une connaissance partagée du territoire

Quel que soit le scénario à venir de la décentralisation à Madagascar, il est peu probable que le territoire de la région change. Et quand bien même changerait-il que l'approche territoriale du développement supposerait de commencer par connaître le territoire en question.

Le PRDR élaboré en 2006 peut constituer une base de travail. Tout au long de la mission d'évaluation son existence a été mentionnée, mais les évaluateurs ne l'ont finalement trouvé que par eux-mêmes, sur Internet. C'est dire combien un bon document de stratégie peut ne servir à rien s'il n'est pas utilisé par les acteurs du territoire.

Il ne s'agit pas ici de confier à une équipe de spécialistes la mise à jour d'un document qui aurait au final la même inutilité. Partant des pratiques de concertation avérées dans le triennal 1, il s'agit d'en élargir le champ. Deux axes pour cet élargissement, le premier pour mettre à jour le document de planification à partir d'une plateforme de dialogue entre les acteurs du territoire. Le deuxième axe est plus complexe à mettre en œuvre, il vise à intégrer dans cette concertation de nouveaux acteurs représentatifs du territoire, à minima les communes et les districts. Il paraît également nécessaire d'y inviter les autres partenaires du développement présent dans la région. Et pas seulement les partenaires de la région. L'exemple de la pisciculture, et du débat de méthodes entre des partenaires français et danois, incite à élargir le champ du dialogue en amont avec les partenaires. L'étendue de la région, l'impact limité de chaque action invitent à construire la possibilité d'une action concertée. Si débat il y a, et probablement débat il doit y avoir, tout le monde a à gagner à ce que ce soit un débat de voisinage et non de concurrence.

Les bases d'une concertation élargie en vue de la mise à jour d'un plan régional doivent permettre la création d'un centre de ressources régional. Pour éviter qu'un document, si bon soit-il, ne soit oublié, il faut une institution qui le porte, le mette à jour. Qui dit institution ne dit pas nécessairement surcoût et infrastructures. Une telle institution a vocation à être intégrée dans l'institution régionale quelle que soit sa nature. Les acteurs de la planification régionale et idéalement demain des planifications communales, ont vocation à en être les principaux contributeurs.

En résumé il s'agit donc de programmer une connaissance et une vision partagée du territoire en intégrant plus d'acteurs stratégiques et en se dotant d'une méthodologie propre.

Assumer l'ancrage historique : renoncer à tout faire, mais le situer dans le territoire

On peut arguer à cet objectif que les régions françaises risquent de se substituer par leur volonté au nécessaire portage politique malgache. Ce serait d'autant plus vain que le programme de coopération décentralisée n'a ni les moyens ni la vocation à répondre à tous les besoins exprimés dans un document de planification régionale. Il faut donc bien préciser que l'objectif ici n'est pas de tout réaliser mais de mieux planifier pour parvenir à être plus pertinent ; d'autre part, il s'agit pour les régions françaises d'exporter leur savoir-faire particulier. Considérant que la pratique du dialogue multi acteurs, multi secteurs, multi niveaux, est une prestation d'excellence française, les régions sont tout à fait fondées à vouloir la proposer à leurs régions partenaires. Encore une fois, qui dit proposer dit adapter. Cette adaptation à un contexte culturel et institutionnel différent de la France est une occasion de créativité qui peut en retour permettre aux acteurs français d'interroger leur propre pratique de planification, et accessoirement l'utilisation qui est faite en France des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas nécessairement de renoncer à l'ancrage historique des actions en cours. Il s'agit de mettre en relation la zone d'influence du programme et son ambition territoriale. Et, qui sait ? Ouvrir de nouvelles possibilités, redynamiser le programme en somme.

Quant au rôle des acteurs

Une approche réellement territoriale pointe les absents du dialogue du triennal 1. Parmi eux T&T propose de donner la place qui leur revient aux communes, pour une raison intrinsèque à la coopération décentralisée. Dans l'hypothèse d'un statu quo, quant à l'évolution de la décentralisation, il paraît difficilement tenable de ne pas avoir pour partenaires les élus de ce rang. Il faut ici renoncer à tout raisonnement exclusif qui utiliserait le « ou bien ou bien », ou bien la région ou bien les communes. Mais adopter un raisonnement inclusif qui met en valeur dans la concertation et le dialogue l'ensemble des acteurs du territoire pour parvenir à atteindre et la région et les communes.

La région malgache est le partenaire de la coopération décentralisée des régions Basse-Normandie, Haute-Normandie et Rhône-Alpes. Mais elle est en dialogue constructif avec les collectivités décentralisées de son territoire. La difficulté présente de collaborer entre régions et communes incite au réalisme parce qu'il en va de la cohérence de la coopération décentralisée. Le corollaire de cette proposition est d'interroger le rapport entre l'institution régionale française et les autres collectivités décentralisées de son territoire. Quelles sont les relations entre les régions et les départements, entre la région et les villes ? Si on peut arguer à Madagascar de la difficulté à dialoguer entre régions et communes, force est de constater que sur le terrain de la coopération décentralisée la même difficulté semble exister en France.

Plus de liens inter-niveaux = plus d'entente concertée pour le développement d'un même territoire.

Le pilotage : se doter d'outil de gestion de projet

La question du pilotage et de la coordination a été évaluée dans la partie relative au programme Atsinanana. En résumé, la coordination gagnera en positionnement au sein de l'institution régionale malgache et sera mieux organisée, plus performante, dans le sens de l'interrégionalité globale et non plus des coordinations régionales juxtaposées.

Un rôle clarifié dans une organisation rationalisée pour plus d'efficacité.

En somme, pour ne pas être contre – productif, la redéfinition et le positionnement des rôles sont au cœur du management du programme. La Région est accompagnée sur le chemin de la maîtrise d'ouvrage et de la professionnalisation de son administration. Les opérateurs thématiques conduisent leurs activités sectorielles. La coordination, allégée des tâches qui ne relèvent pas de son champ d'intervention, a plus de temps pour coordonner, animer, mettre en relation, assurer la

communication. La valeur ajoutée serait de participer à l'effort commun de l'évaluation des résultats des actions, de leur impact, des risques de détournement, ou de la perte de repères par rapport aux intentions originelles. Une valeur ajoutée pour un gage de qualité et de cohérence de l'action globale.

L'exemple des bassins piscicoles est à ce titre significatif, l'action a été bien menée puisque des poissons sont produits et commercialisés ; mais quid de l'impact escompté pour l'amélioration de la ration alimentaire des populations rurales par l'apport de protéines animales.

Il s'agit donc d'étendre la pratique du dialogue et de la concertation non seulement au pilotage des activités mais aussi à l'analyse des résultats, des effets et des impacts ; L'ajout du suivi – évaluation dans le champ de responsabilités de la coordination y répond.

T&T propose que puisse être organisé un atelier qui, s'inspirant de la méthode de gestion axée sur les résultats, puisse parvenir à définir les grandes orientations d'un système de suivi. Un tel système de suivi n'a d'intérêt que s'il est construit entre les différents partenaires. L'application descendante serait un contresens au vu de l'approche territoriale promue. Il s'agit bien de définir des indicateurs clairs, mesurables, qui puissent conduire les programmes vers une plus grande clarté, une plus grande transparence, une meilleure redevabilité envers les institutions porteuses, notamment en France.

Construire un système de suivi évaluation

L'adoption d'un système de suivi évaluation, d'une méthode de gestion axée sur les résultats, interroge l'opposition faite dans le cahier des charges de la présente évaluation entre l'approche territoriale du développement et l'approche du cycle projet. Cette opposition paraît peu pertinente. Ce sont deux réalités de nature différente, l'ATD est une démarche ascendante qui vise à définir une politique territoriale et des programmes pertinents. Le cycle projet fait partie des outils de mise en œuvre qui concourent à la réalisation des projets et au succès des politiques.

Pour faciliter la compréhension de cette recommandation on peut présenter l'articulation entre politiques, programmes et projets de la manière suivante : la coopération décentralisée, les partenariats interrégionaux sont de l'ordre du choix politique, de l'orientation durable et globale des territoires. La mise en œuvre d'une approche territoriale du développement permettrait de décliner cette volonté politique en axes programmatiques pertinents parce que négociés avec les acteurs du territoire. Ensuite seulement des projets, par nature limités dans le temps, mais pouvant être cycliques, viendraient contribuer au succès des orientations programmatiques et au final de la politique des régions partenaires. S'il est nécessaire de s'entendre sur les grandes orientations, la diversité des méthodes de gestion de projet est tout à fait possible si l'on s'entend sur l'évaluation commune des résultats qu'ils génèrent.

La réciprocité et l'ouverture au monde en France

La mesure des résultats doit également être appliquée en France. Si la proposition faite de créer un observatoire de la vie sociale était retenue, la définition d'indicateurs de dynamisation de la vie sociale et d'ouverture au monde en France pourrait être convenue et ceux-ci collectés régulièrement.

La cartographie des incidences a permis, pour l'exemple, de mettre en valeur quelques possibilités. L'inventaire des acteurs nouveaux touchés par une action, même de manière ponctuelle, le nombre de participants à telle ou telle activité en France, des actions et des partenariats nouveaux induits par des rencontres occasionnées par le programme, sont autant d'indicateurs mesurables de la vitalité et du dynamisme, de l'impact en somme de la coopération décentralisée en France.

Il y a comme un paradoxe entre le nombre et la vitalité des programmes de coopération et l'hésitation ou la crainte qui émerge quand il s'agit de portage politique. Quel que soit la couleur politique, le nombre de citoyens engagés dans des partenariats vers l'extérieur est considérable. On peut proposer deux lignes d'analyse :

Premièrement la manière probablement la plus efficace de mesurer l'impact citoyen de la coopération décentralisée est, non pas de vouloir mesurer l'impact des programmes séparément, mais bien collectivement. À ce titre les régions ont probablement un rôle de premier plan à jouer. On peut imaginer que les réseaux tels Horizons Solidaires ou RESACOOOP pourraient avoir comme fonction, entre autres, de mesurer cet impact puisqu'ils sont en lien théoriquement avec l'ensemble des programmes de coopération.

Deuxièmement, si on met en regard le dynamisme des collectivités dans leurs relations avec l'extérieur et la crainte régulièrement exprimée du portage politique de ces actions, la question n'est-elle pas plutôt de l'ordre de la redevabilité que de l'absence de volonté politique ? En d'autres termes, est-ce que les programmes de coopération décentralisée rendent compte aux citoyens et aux élus de l'action bénéfique en France ? À la question « pourquoi le Zambèze plutôt que la Corrèze ? », la réponse peut varier entre « la Corrèze » et « la Corrèze et le Zambèze ». Tout est dans l'argumentaire qui soutient la réponse.

Il n'y a pas de réponse clé en main, mais il y a un sujet à travailler, là encore collectivement et dans la concertation. Cette orientation à donner à l'impact citoyen et à la mesure de la réciprocité est liée à un aspect souligné dans ce rapport du dépassement de la simple expérience personnelle. Il y a un intérêt collectif induit des programmes à Madagascar, au Niger, mais il reste à mesurer.

Quelques chiffres (cncd)

En Basse Normandie, les relations extérieures des collectivités mobilisent 273 collectivités auprès de 484 collectivités partenaires dans 46 pays.

Pour l'Afrique, ce sont 22 collectivités engagées dans 10 pays auprès de 40 collectivités partenaires.

En Rhône-Alpes, pour l'Afrique, 13 pays, 73 collectivités rhônalpines engagées avec 148 partenaires.

Combien de citoyens (électeurs) engagés?

Conclusion

La région Basse-Normandie, avec ses partenaires de Rhône-Alpes et de Haute-Normandie, est engagée dans un processus de changement, de partenariat innovant et d'ouverture au monde en direction notamment d'Atsinanana à Madagascar et, avec quatre communes bas normandes, à Kornaka au Niger.

Les périodes de crise sont propices aux questionnements et aux choix. Le surendettement français et la crise interrogent la pertinence d'engager des fonds publics dans des programmes de coopération décentralisée. Pourtant, avant toute décision des collectivités, la plupart des programmes de coopération naissent de l'initiative citoyenne. S'il est un lieu où le citoyen précède la loi et l'élu, c'est bien celui de l'ouverture au monde et de la création de liens.

L'État français, en particulier par la loi Thiollière, encourage résolument la coopération décentralisée. C'est sans doute que les collectivités apportent une valeur ajoutée irremplaçable dans l'action extérieure de la France. Par la diversité des acteurs que les collectivités soutiennent, par la promotion de domaines d'excellence régionaux, par la liberté de poursuivre des partenariats quand la situation institutionnelle ou sécuritaire devient complexe, par l'impact local que les actions peuvent avoir quand elles sont bien menées, par la créativité rendue possible par la diversité des porteurs de projet, par bien d'autres aspects encore, l'intérêt stratégique de la coopération est primordial. Dans un contexte de globalisation ou de mondialisation, d'accélération des interdépendances, face à l'émergence progressive du continent africain et de Madagascar, et grâce à la présence de ressortissants étrangers en France, l'intérêt, voire la nécessité de la coopération décentralisée, devient une évidence pour qui prend le temps de s'y pencher.

Le champ de travail est immense : l'amélioration des actions conduites, la création de savoirs et de savoir-faire, leur modélisation et leur diffusion, la valorisation des partenariats locaux. Comment être plus efficace ? Comment accompagner sans faire à la place des responsables locaux, sans se substituer à leurs prérogatives ? Comment entreprendre des actions qui répondent vraiment aux besoins des populations ? La perspective d'une approche territoriale du développement vient offrir un cadre de réflexion et de travail à ces questions de première importance.

Les programmes faisant l'objet de la présente évaluation ont posé des prérequis minima : coordonner les actions de différentes collectivités françaises au même endroit, se doter d'opérateurs compétents. La commande d'une évaluation est également un moment important de ce travail. Il atteste d'une volonté de bien faire et d'un souci de transparence ; c'est une réelle épreuve de se laisser observer par des personnes externes, assujetties à des valeurs de référence et à des principes d'exécution.

La présente évaluation a permis de rencontrer un échantillon important d'acteurs engagés et motivés. L'équipe de terroirs et tropiques a apprécié l'engagement de tout un chacun pour la réussite de cette mission. Elle agit pour que son analyse contribue à l'amélioration de manière constructive.

Mais évaluer, faire des recommandations, proposer des éléments pour une feuille de route, à l'instar d'un document de planification régionale, peut être vain si l'évaluation reste inexploitée. La suite logique d'une évaluation est de programmer la conduite du changement. Une évaluation est limitée dans le temps, limitée aussi par les évaluateurs eux-mêmes, nul ne peut prétendre qu'il s'est exprimé définitivement. Une évaluation a de l'intérêt si elle fait naître des points saillants, si elle suscite une interrogation positive chez les parties prenantes du programme. Si tel est le cas, si une relation de confiance a été construite, si cette confiance n'a pas empêché la liberté de regard et d'analyse, au contraire, si elle a permis des retours, même dérangeants, alors elle est au début d'un processus à engager pour aller vers les changements qui conduiront la coopération décentralisée des Régions vers plus de pertinence, plus d'efficacité, plus de viabilité, vers des impacts durablement significatifs.

Annexe1 La mission France

Programme de la mission France (semaine du 18 au 22 novembre 2013)		
	Expert 1	Expert 2
lundi 18	11h30-12h30 : entretien avec Jean-Paul Gauchard, Maire d'Ifs (Kornaka)	
	16h – 17h : entretien avec Raphaël Chauvois, élu du Conseil Régional	14h-15h : entretien avec les responsables de la direction des affaires européennes et des relations internationales de la Région BN : Alexandre Follot, directeur, Julie Michot, directrice adjointe
		17h : entretien téléphonique avec Jocelyne Benoist, adjointe au Maire de Mézidon en charge de la culture
mardi 19	9h30-11h : entretien avec Sabine Guichet Lebailly, chef de service CIM, Noémie Berthet, chef de service adjointe, Laura Heleine, chargée de mission	
	12h-12h30 : entretien avec Nolwenn Renard, directrice de l'école Jean Vilar à Ifs (Niger)	13h30-14h30 : entretien avec le directeur régional des MFR de Basse-Normandie, Roland Grimault, avec la participation du directeur et du Président des MFR malgaches
	15h : entretien individuel avec Jean-Baptiste Wetton, directeur adjoint du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin (Mada)	15h : entretien individuel avec Yannick Lecherbonnier, responsable du Patrimoine (Mada)
	16h – 18h : atelier de cartographie des incidences : participants Yannick Lecherbonnier, Jean-Baptiste Wetton, Roland Grimault, Sabine Guichet Lebailly, Laura Heleine	
mercredi 20	9h-10h : entretien avec Hélène de la Porte, Chargée de mission, Eau Vive Basse-Normandie (Niger)	10h-11h : entretien avec Caroline Lecapitaine, Déléguée coopération décentralisée à la ville d'Ifs (Niger)
	11h-12h : entretien avec Michelle Bresson, Présidente d'Eau Vive Basse-Normandie (Niger)	13h30-14h30 : entretien avec Christine Morales, conseillère municipale d'Ifs en charge de la coopération avec Kornaka (Niger)
	14h30-15h30 : entretien avec Henriette Eudes, conseillère municipale de Colombelles en charge de la coopération avec Kornaka (Niger)	
	Déplacement Caen-Lyon	
jeudi 21	- Rendez-vous avec Agnès DERIC (après-midi) – bureau AH	
vendredi 22	9h30-10h45 : Rdv avec Christophe CHATEL, ManaoDE	9h30-10h45 : Rdv avec Gauthier RICORDEAU, AVSF
	11h-12h0 : Rdv avec JL POMMAREL, Chambre Agriculture Drôme	11h-12h30 : Rdv avec Raphaël TROULLIER, Tetraktys
	13h30-15h30 : atelier de cartographie des incidences avec les opérateurs du T1	
	16h00 : Entretien avec Véronique MOREIRA, élue de la Région, en charge de la coopération internationale	

Personnes rencontrées en Basse-Normandie

	Nom et Prénom	Fonction
1	M. GAUCHARD Jean-Paul	Maire d'Ifs
2	M. CHAUVOIS Raphaël	Conseiller régional de Basse-Normandie
3	M. FOLLOT Alexandre Mme MICLOT Julie	Directeur et directrice adjointe - Direction des Affaires Européennes et des Relations Internationales
4	Mme BENOIST Jocelyne	Adjointe au maire de Mézidon-Canon
5	Mme GUICHET-LEBAILLY Sabine Mme Noémie BERTHET-MAILLARD Mme Laura HELEINE	Service Coopérations Internationales et Mobilité /DAERI
6	Mme RENARD Nolwenn	Directrice de l'école Jean Vilar
7	M. GRIMAULT Roland M. RANDRIAMANANTENA Victor M. RABENIARY Edouard	Directeur régional MFR Président des MFR de Madagascar Directeur des MFR de Madagascar
8	M. WETTON Jean-Baptiste	Directeur adjoint du PNR
9	M. LECHERBONNIER Yannick	Directeur de l'inventaire du patrimoine, CRBN
10	Mme DE LA PORTE Hélène	Chargée de mission Eau Vive BN
11	Mme LECAPITAINE Caroline Mme GUILLEMETTE Marjorie	Déléguée coopération décentralisée (ville d'Ifs PAEC) Animatrice du projet Jeune d'Ifs
12	Mme BRESSON Michelle	Présidente Eau Vive Basse-Normandie
13	Mme MORALES Christine	Conseillère municipale d'Ifs en charge de la coopération décentralisée avec Kornaka
14	Mme EUDES Henriette	Conseillère municipale de Colombelles en charge de la coopération avec Kornaka
15	Mme BRUNELLE Flora	Région Haute-Normandie Direction des politiques européennes et de la coopération / Service coopération territoriales contractualisées

Personnes rencontrées en Rhône-Alpes

	Nom et Prénom	Fonction
1	Mme HERNU Agnès	Chargée de mission DERIC
2	M. POMMAREL Jean-Luc	Chargé de mission/ Chambre d'agriculture de la Drôme
3	M. RICARDEAU Gauthier	AVSF
4	Mme RAMETTI Marie-Pierre M. TURCAN Fabien	ManaoDE
5	Mme MOREIRA Véronique	Vice-Présidente du CRRA eh charge des Solidarités
6	M. MESTRE Christophe (M. HACQUIN David à Niamey)	CIEDEL
7	M. TROUILLET Raphaël Mme MARCHIVE Amandine	Tétraktys, directeur et chargée de mission

Annexe 2 la mission Niger

Personnes rencontrées à Niamey par le chef de mission

	Nom et Prénom	Fonction
1	M. David HACQUIN	CIEDEL responsable du suivi du programme d'accompagnement de la Région Atsinanana
2	M. Goumey ABDOURHAMANI	Maire Gollé SGA bureau AMN
3	M. Hilaire DONGO BADA	Conseiller Principal / Directeur Pays
4	M. Amani ISSOUFOU	Responsable Antenne Maradi, Chargé de Projet
5	M. Hassan KAOULI	Association SONAKA, chef station radio inter
6	M. Rabiou BARMOU Actuel coordinat. ANIYA3	Secrétaire permanent de l'Association des Municipalités du Niger (Maradi)
7	M. Hamani WAZIROU A.	RAIL Awel Dandare
8	M. Matthieu PREGNIARD	Ambass France, Attachée coop et VI FSD société civ
9	Directeur Général Décentralisation Déconcentration	Ministère M Ibrahim Malangoni
10	M. Balla PATE	Président du Conseil Régional de Maradi

Programme de la mission Maradi

DATE	Localités	Personnes rencontrées	Structures
Mardi 3/12/13	Maradi	M Samaïla Oumarou.	Eau-Vive Maradi
Mardi 3/12/13	Maradi	M. Ousmane Kouré,	Maire de Kornaka, Président de l'ACCK
		M Yaou El Hadji Naroua : Chef secteur pédagogique	Kornaka
		M Nouhou Laouali, Directeur Ecole	Dandadji Maïkoudi
		M Issa Abara, Directeur Ecole,	Tagaza Idi
		M Salissou Hamza, Directeur Ecole	Jaja
		M Nouhou Salaou, Directeur Ecole	Dan Beylou
		M Sani Boubé, Directeur Ecole	Sakaoua Sofua
	Kornaka	Mme Hadjia Houretn Magagi, Conseillère Municipale	Groupement Bada Koraré
		Mme Rakia Kouré	Groupement Zoumountchi
		Mme Amina Kaouli	G. Zoumountchi
		Mme Azoumi Allaher	G. Zoumountchi
		Mme Habsou Hachimou	G. Bada Koraré
		Mme Backa	G. Zoumountchi
		M. Chaïbou Bouzou, PCA	MUTEC
		M. Adamou Katan, Chef de station	Radio Gyaré
		M.Saddi Hamada, Technicien	Radio Gyaré
		M. Hamissou Karimoun, chef Production	Radio Gyaré
		M Boureyma Boubacar, Président	AJPD
		M Abass Moustapha, SG	AJPD
		M Mamane Sani Salifou, Trésorier et encadreur	AJPD
Maradi		M. Saadou Chaïbou,	DDH Dakoro
	M. Mamoudou Adamou	DRH Maradi	
	Adjékoria	M. Abou Namaka, Maire	Mairie Adjékoria
		Mme Abdou Aïchatou, Vice- Maire	Mairie Adjékoria
		M. Yahou Hambali, Conseiller municipal	Mairie Adjékoria
		Mme Kasko Abarchi, groupement Yarda Kowa Yarda Allah	Présidente du Groupement
		M Iro Danjimma, Directeur d'école	Agékoria Traditionnelle
		M Maman Ibrah, Directeur d'école	Guidan Dodo Saboua
		M Mahadi Maman Tounaou, enseignant	Agékoria Traditionnelle
		M Ousmane Boubacar, enseignant	Guidan Dodo Saboua
		Mme Nouhou Mao Grah	Agékoria Traditionnelle
		M. Zabérou Issaka, Conseiller	Agékoria

		Pédagogique, chef secteur entrant	
		M. Habou Alassan, Conseiller Pédagogique, chef secteur sortant	Agékoria
Mercredi 4/12/2013	Dakoro	M Ibrahim Dangali, ex Secrétaire Permanent Technique	ACCK
	Kornaka	M. Miko, Secrétaire Permanent Administratif	ACCK
		M. Rabé Amadou, Inspecteur Primaire	I.E.B
Jeudi 5/12/2013	Sabon Machi	M. Harouna Dan Fadji, Maire	Mairie Sabon Machi
		M. Issoufou Moumouni, jeune entrepreneur	Tailleur Sabon Machi
	Mayara	M. Yaou Assoumane, Maire	Mairie Mayara
	Dan Goulbi	M. Saïdou Dan Aï, Maire	Mairie Dan Goulbi
		M Abarchi Mamane,	Club des Jeunes Inoua
		M Rabiou Ila	Club des jeunes Inoua
		M Saguirou Yahaya, jeune entrepreneur	Tailleur, Dan Goulbi
Vendredi 6/12/2013	Maradi	M. Balla Paté, Président du Conseil Régional	Conseil Régional Maradi
	Kornaka Réunion Débriefing de	M Laouali Djiguili, Comité de salubrité	
		M Boureïma Boubacar	AJPD
		M Halirou Asmane, vice Maire	Mairie Kornaka
		M Maman Sani Salifou, Chef service jeunesse et sport	Service Jeunesse et sport
		Mme Hadjia Hourétan Magagi, Présidente Groupement	ACCK
		M Adamou Katan, Chef Station	Radio Gyaré
		M Chaïbou Bouzou, PCA MUTEC Karhi	MUTEC Karhi
		M Samaïla Oumarou, Assistant Technique	Eau-Vive

Annexe 3 la mission Atsinanana

Programme

Date	Activités et acteurs cibles
Lundi 20/01/2014	Départ pour Tamatave en voiture – Arrivée le soir
Mardi 21/01/2014	<p>Matin</p> <ul style="list-style-type: none"> • Point d'organisation avec les Coordinateurs techniques : ajustements du planning et confirmation des rendez-vous, logistique. (8h30-9h30) • Séance de présentation de la démarche d'évaluation (10h30-12h) <p>Après-midi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien individuel – Coordinateur technique Atsinanana (14h – 16h) - Entretien individuel – M. José RAKOTOZAFY – FFF (16h-17h) - Entretiens G1 (Coordinateurs techniques Régions françaises) – (17h – 19h)
Mercredi 22/01/2014	<p>Matin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien individuel – SG de la Région – 9h-10h - Entretien individuel – Directeur de cabinet Région (10h-11h) - Entretien individuel – Conseiller Coopération décentralisée (11h-12h) <p>Après-midi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec l'ancien Chef de région, Monsieur MAHAVIMBINA Alain (14h30 – 15h30) - Focus groupe G2 (ancienne équipe de la Région) – 16h-18h - Entretien individuel avec le Directeur du CEFTAR – 18h-19h
Jeudi 23/01/2014	<p>Matin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chef de service agriculture + Président de la Chambre d'agriculture (10h-12h) <p>Après-midi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directeur du Développement Régional (DDR) – 14h-16h - Présidente et Vice-président de l'ATOA (16h-18h)
Vendredi 24/01/2014	<p>Matin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien avec le Responsable projet AVSF (9h-10h) - Directeur Régional de la Décentralisation (11h-12h) <p>Après-midi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chef de service culture et patrimoine (14h-16h) - animateur régional des MFR (16h30-18h)
Samedi 25/01/2014	<p>Arrivée du Chef de mission, M. LE CAVORZIN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visite des sites étangs barrages pisciculture (APDRA) + coopérative sucre bio (ManaoDE)
Dimanche 26/01/2014	Synthèse
Lundi 27/01/2014	<p>Matin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visite de courtoisie à M. le Chef de Région (9h-10h) - Membres CA CEFTAR (10h30 – 12 h) <p>Après-midi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focus groupe – Responsables des services de la Région (14h-16h) - Directrice de l'IFTM (16h-17h) – - Directeur Interrégional de l'Enseignement technique et de la Formation

	professionnelle (17h-19h)
Mardi 28/01/2014	Matin - Equipe APDRA (9h-11h) Après-midi - Equipe – Commune urbaine de Tamatave (CUT) – 14h-16h - Directeur Régional du Tourisme (16h-18h)
Mercredi 29/01/2014	Matin - Coordinatrices françaises (10h-12h) Après-midi Synthèse et préparation des ateliers
Jeudi 30/01/2014	Atelier Synthèse partagée (toute la journée)
Vendredi 31/01/2014	Matin - Restitution à chaud avec le Chef de Région (9h-10h) - Coordinatrices et Chargée de suivi-évaluation : réflexions sur le système de suivi-évaluation du programme » (10h-12h) Après-midi Retour à Antananarivo
Samedi 1 ^{er} /02/2014	Rapport d'étape
Dimanche 02/02/2014	Matin - Entretien avec le Coordinateur national APDRA (10h-12h) Après-midi Rapport d'étape
Lundi 03/02/2014	Matin - Coordinateur national AVSF (9h-11h) Après-midi - Rapport d'étape
Mardi 04/02/2014	Matin - IMV (Mme Lalaina et Mme Elison) – 9h – 11h Après-midi - SCAC – Ambassade de France (14h-16h)

Liste des personnes rencontrées à Madagascar

Nom et Prénoms	Fonction
M. TALATA Michel	Chef de Région
M. RASOLONDRABE Ralph Antonio	Directeur du Développement Régional (DDR)
M. ROSA Jules Ferdinand	Coordinateur technique Coopération décentralisée – Région Atsinanana
M. KHAN GALISSAN Gérard	Directeur de cabinet (Région)
Mme RANDRIAMAHEFA Yasmine	Conseillère technique chargée de la coopération internationale
M. SOARISON Paulin Constant	Secrétaire général (Région)
Mme LABEAUME Virginie	Coordinatrice Rhône-Alpes
Mme DIARRA-ROSSIGNOL Gwenaëlle	Coordinatrice Basse-Normandie
Mme PRATO Cécile	Coordinatrice Haute-Normandie
Mme Sandrine	Chef service Agriculture
M. BODA Richard	Directeur régional du Tourisme
Mme MIARAKANDRO Ghislaine	Chef service culture et patrimoine
M. RAKOTONIRINA Jean Claude	Directeur interrégional de la formation

	technique et professionnelle
M. RAMAROSON François Xavier	Directeur Régional de la Décentralisation
M. ZAKATIANA Eric	Coopération décentralisée CUT (Commune urbaine de Tamatave)
M. MAMIMANJATO Ramahavorimandimby	Chef service législation / contentieux (Région)
M. BETALATA Jean Charlot	Assistant DDR –(Région)
Mme RANASIMANANA Rosette	Chef service archives (Région)
M. RAKOTOZAFY Fiankinatsoa Albert	Chef service affaires sociales (Région)
M. SAOLA Fabrice	Assistant DAF (Région)
M. RAZAFINDRABE Jean Pierre Andronic	Chef service informatique (Région)
M. SAMPY Max Célestin	Chef de service économique et projet (Région)
M. SIDY CARINE ARSEDAS	Service RH (Région)
M. HOGO Jean de Dieu Pierre	SAT (Région)
Mme AMBEONITOTO Lucienne France	Chef de service logistique et gestion de patrimoine (Région)
M. JOARY Apollone	Chef de service appui aux communes (Région)
M. RAKOTOMANANA Jean Baptiste	Chef service administration territoriale (Région)
Mme RAMARAZOTOVO Ninah	Chargée de suivi-évaluation (Région)
M. RAMITOMBOSON Eric	Animateur régional des MFR en Atsinanana
M. RANDRIANARISON Tojo	Directeur du Ceftar
Mme RAHAINGONIVOLA Charnette	Administrateur Ceftar (SAF FJKM)
Mme RAKOTOMALALA Nicole	Directrice EASTA
M. HYAC Paulin	Directeur national AVSF Madagascar
M. RABENANDRO Thierry	Responsable de projet AVSF
M. HENROTTAY Marc	Coordinateur Régional APDRA
M. RASOLOFO Arnaud	Responsable de projet APDRA
Mme LANANA Ercia F.	Coordinatrice IFTM
M. Fidy	Chef service études (CUT)
M. Stéphanio	Directeur de l'office de tourisme
Mme NAROVE Soamamy	Présidente de l'office de tourisme
Mme FORTIN Françoise	Présidente de l'ATOA
M. GUIDICE Christophe	Membre de l'ATOA (historien)
Mme RAZAFINDRAZAKA Lalaina	Architecte de l'Institut des métiers de la ville
Mme ELISON Brigitte	Urbaniste de l'IMV
M. KALO Narcisse	Inspecteur de la Région Atsinanana entre 2009 et 2013 (Ancienne équipe)
Mme TSE Claudine	Conseillère, membre du cabinet. (Ancienne équipe)
M. THOZAMAS Henri	Conseiller, membre du cabinet. (Ancienne équipe)
M. MAHAVIMBINA Alain	Chef de Région de 2009 à novembre 2013 (Ancienne équipe)

Eléments complémentaires

Les entretiens individuels

Ils ont concerné les acteurs et personnalités suivants :

- Ancien Chef de Région Atsinanana,
- Nouveau Chef de Région Atsinanana,
- SG de la Région
- Directeur de cabinet
- Conseillère technique chargée des relations sociales et internationales
- Directeur du Développement Régional (DDR)
- Coordinateur technique coopération décentralisée de la Région Atsinanana
- Ancien Coordinateur technique Basse-Normandie
- Coordinateur de l'Association FFF Malagasy Mahomby
- Chef de service agriculture
- Directeur du CEFTAR
- Président de la Chambre d'agriculture
- Directeur régional du tourisme
- Chef de service culture et patrimoine
- Directeur interrégional de la formation technique et professionnelle
- Directeur Régional de la Décentralisation
- Animateur Régional des MFR
- Responsable de projet AVSF
- Responsables de projets APDRA
- Coordonateur national APDRA
- Coordonateur national AVSF
- Assistant technique AVSF
- Chargée de mission développement du tourisme durable – IMV
- Adjointe Directeur de l'IMV
- Directrice IFTM

Les entretiens en focus groupe

Groupe 1 (G1) :

- Coordinatrice Basse-Normandie
- Coordinatrice Haute-Normandie
- Coordinatrice Rhône-Alpes

Groupe 2 (G2) :

- M. KALO Narcisse, Ancien Inspecteur de la Région Atsinanana
- Mme NOROARASOA Yolande, Conseillère, membre du Cabinet en charge de la coopération
- Mme TSE Claudine, Conseillère, membre du Cabinet
- M. THOZAMAS Henri, Conseiller, membre du Cabinet.

Groupe 3 (G3) :

- Chef de service législation/contentieux de la Région
- Assistant DDR
- Chef de service informatique
- Chef de service affaires économiques et projets
- Chef de service Affaires financières
- Chef de service administration du territoire
- Chef de service logistique et gestion
- Chef de service appui aux communes
- Chef de service Archives
- Chef de service Affaires sociales
- Assistant DAF
- Responsable du personnel

Groupe 4 (G4) :

- Administrateur du CEFTAR (M. ETANCELIN Gaëtan)
- Administrateur du CEFTAR (Mme Charnette RAHAINGONIVOLA)
- Directrice EASTA

Groupe 5 (G5) :

- Responsable coopération décentralisée CUT
- Chef de service études CUT
- Service études (M. MISERE Jean de Dieu)

Groupe 6 (G6) :

- Directeur de l'Office du tourisme
- Présidente de l'Office du tourisme
-

Groupe 7 (G7) :

- Présidente de l'ATOA
- Membre de l'ATOA