



# EVALUATION DU PROGRAMME DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE NOUVELLE-AQUITAINE – ITASY (MADAGASCAR)

## SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION – MAI 2019

### CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

#### Un programme structuré par 4 axes d'intervention

Depuis 2007, la Région Aquitaine puis Nouvelle-Aquitaine a mené un programme de coopération décentralisée avec la Région Itasy, située au cœur de l'île de Madagascar. Des conventions triennales ont défini les actions menées selon **4 axes d'intervention** qui correspondent aux **4 grands objectifs** du programme.

#### Les axes d'intervention du programme

1. **L'appui institutionnel**, visant au renforcement des capacités de la Région Itasy, puis des intercommunalités
2. **Le développement rural**, par la professionnalisation et l'appui à la mise en œuvre d'une politique régionale de Formation Agricole et Rurale
3. **La dynamisation de l'entrepreneuriat local**, visant à promouvoir les savoir faire et dynamiques économiques
4. **La mobilité des jeunes**, comme vecteur de réciprocité et d'échanges entre les deux territoires

La mise en œuvre des actions s'appuie sur des partenaires internationaux, français et malgaches. Dès son lancement, la coopération a fait le choix de s'appuyer sur des acteurs justifiant d'une forte expertise technique ainsi que d'un ancrage sur le

#### Dix ans de bouleversements et d'adaptations

Dès les premières années de sa mise en œuvre, le programme a dû faire face à une série de crises économiques et politiques qui ont affectées la Région Itasy tout au long de la décennie, et qui sont toujours à l'oeuvre. Le programme de coopération a su au cours de ces années combiner stabilité (dans ses axes d'intervention notamment) et souplesse (dans ses modes d'intervention par exemple) afin de s'adapter au mieux aux réalités du contexte local.

#### Une évaluation principalement tournée vers l'analyse de processus et l'identification de leviers d'amélioration

Au moment de construire le 4<sup>e</sup> accord-cadre du programme, l'évaluation devait permettre :

- De **décrire et analyser le fonctionnement** du programme pour en comprendre les processus et en identifier les bonnes pratiques, leviers, freins et axes de progression ;
- D'**apprécier les effets** de la coopération et **apprécier leur**

**pertinence** au regard des besoins et défis locaux ;

- De contribuer à une **dynamique collective de réflexion** autour du programme, et à une **appropriation des acteurs de l'évaluation**.

Enfi, au-delà de la réflexion sur le 4<sup>e</sup> accord-cadre, l'évaluation devait aussi permettre à la Région Nouvelle-Aquitaine de tirer des enseignements généraux pour sa politique Europe et International.

#### Des questions évaluatives articulées en 3 pôles

Déclinant les finalités de la démarche, les questions évaluatives ont été articulées autour de 3 dimensions : la pertinence, la cohérence et l'efficacité.

#### Dans quelle mesure les priorités répondent-elles aux besoins locaux ?

- ❖ Juger de **l'adéquation entre les actions menées** et les besoins des institutions, du territoire et des bénéficiaires.
- ❖ Déterminer si les **modalités de décision** permettent la mise en place **d'actions pertinentes...**

#### Comment fonctionne le programme ?

- ❖ Analyser **les articulations entre les acteurs, les actions et les axes**.
- ❖ Estimer le **degré d'appropriation** du programme par les parties prenantes

#### Quels sont les effets des actions en fonction des axes d'intervention ?

- ❖ Evaluer les **effets des actions sur les institutions et les populations locales** selon les axes d'intervention.
- ❖ Estimer **l'impact des adaptations des actions** sur leur efficacité.
- ❖ Estimer les impacts de la coopération **sur le territoire néo-aquitain**

#### Une évaluation inclusive et participative par sa méthodologie

La méthodologie évaluative a été conçue pour prendre en compte l'avis de l'ensemble des parties prenantes, et co-construire les recommandations. Au total, **25 personnes ont été entendues en France et près de 200 à Madagascar** via des entretiens, des groupes de retours d'expérience ou des ateliers de travail. **Des observations sur site et un benchmarking** portant sur 5 autres collectivités ont également permis d'illustrer les pratiques des acteurs.

# AXE PAR AXE, LE BILAN DE 10 ANNÉES DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

L'évaluation devait en premier lieu dresser le bilan du programme de coopération décentralisée, en détaillant son fonctionnement et les pratiques qu'il génère. Le rapport final présente les résultats et l'analyse des processus de production de ceux-ci pour chaque axe du programme. Les principaux points sont présentés ci-dessous.

## Axe 1 – Appui institutionnel

L'appui institutionnel regroupe des actions visant à **renforcer les capacités institutionnelles des collectivités locales**, qu'il s'agisse en premier lieu de la Région Itasy mais aussi des communes, via le développement d'associations intercommunales.

### Principales actions

- La mise en place de la Cellule d'Appui Technique auprès de la Région Itasy, une équipe d'équipes de collaborateurs locaux initialement chargés d'assister la Région Itasy en matière de développement institutionnel.
- La mise en place des secrétariats permanents pour appuyer le développement institutionnel des structures intercommunales

### Bilan des actions et principales réussites

Dans un contexte où la Région Itasy n'avait pas les moyens humains ni financiers d'exister pleinement comme institution, la Cellule d'Appui Technique (CAT) pensée initialement pour appuyer la Région a vu son rôle changer. Cette flexibilité appréciable a à la fois permis au programme de continuer à vivre mais a aussi généré des effets non recherchés : risques de substitution, difficultés à trouver le bon positionnement pour la cellule...

Les actions menées en faveur de la structuration intercommunale et du renforcement des capacités des communes sont appréciées et les résultats encourageants, avec des secrétariats permanents bien installés et actifs.

### Les enjeux pour la suite

Suite à des élections nationales, les capacités des Régions malgaches pourraient évoluer, rendant potentiellement envisageable la relance de la dynamique de soutien institutionnel. Dans tous les cas, le rôle de la CAT doit être réprécisé.

## Axe 3 – Développement économique et entrepreneurial

Cet axe vise repose principalement sur une action co-portée par la Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat de Nouvelle-Aquitaine et l'ONG CITE (Centre d'information technique et économique) à partir de 2012.

### Principales actions

L'action vise le développement du tissu économique local, notamment en Itasy et le transfert de compétences sur trois sujets initiaux : le tourisme, l'agriculture et notamment l'utilisation de petit matériel, et la filière agro-alimentaire des palmipèdes.

### Bilan des actions et principales réussites

70 groupements d'artisans ont été accompagnés pour leur développement, et des interventions au sein du CRFPA ont été organisées. Du point de vue de la filière agro-alimentaire des palmipèdes, 20 artisans ont suivi une formation créée ad hoc.

### Les enjeux pour la suite

A date, il n'y a plus de partenaire local stable pour cette action. Le renouvellement du partenariat et le suivi de l'évolution effective des pratiques professionnelles seront les enjeux clés de cet axe.

## Axe 2 – Professionnalisation de l'agriculture

Cet axe appuie le **développement des capacités de production agricole** de l'Itasy, notamment via la **professionnalisation des agriculteurs et le développement de la formation agricole rurale**.

### Principales actions

- La diffusion de pratiques agroécologiques et l'appui à l'entrepreneuriat local via le **développement d'un réseau de « maîtres-exploitants » formés et formateurs**
- La diffusion de la rizipisciculture, via la **formation et accompagnement des exploitants de rizières**
- La création et d'appui au développement d'un Centre régional de formation professionnelle agricole (CRFPA)

### Bilan des actions et principales réussites

Globalement, les actions de l'axe 2 sont considérées comme des succès quantitatifs et qualitatifs. Des changements dans les pratiques professionnelles sont notés, les réseaux de diffusion / mise en commun se déploient, des demandes « entrantes » sont enregistrées... Le CRFPA particulièrement est un projet emblématique réussi de la coopération : développement en tant que structure de formation, périmètre de ses activités, renouvellement de ses sources de financement, reconnaissance par les populations et par les professionnels...

### Les enjeux pour la suite

Comment assurer la pérennité des actions, notamment pour le réseau des maîtres-exploitants, ou l'installation des sortants du CRFPA ?...



Exploitation en rizipisciculture

## Axe 4 – Mobilité des jeunes

Ces actions permettent **des échanges culturels réciproques entre les deux Régions**, qu'il s'agisse de mobilités individuelles de stagiaire, de mobilités collectives ou d'envois de volontaires.

### Principales actions

- Le partenariat culturel avec le lycée Montardon à Pau : Envoi de jeunes et échanges réciproques de volontaires
- Le partenariat culturel avec la ville de Billière : échanges réciproques de volontaires

### Bilan des actions portées par l'axe

Les effets des échanges sont difficiles à objectiver pour les jeunes et les volontaires et le programme. A ce stade, il n'existe aucune démarche de capitalisation globale ni de valorisation des travaux produits dans le cadre de ces échanges.

Les équipes du lycée de Pau Montardon se déclarent cependant satisfaites de ces années d'échanges et entendent approfondir la dynamique enclenchée.

### Les enjeux pour la suite

Comment capitaliser les travaux réalisés dans le cadre de cet axe et valoriser les réussites des jeunes ?

# UN PROGRAMME JUGÉ PERTINENT ET EFFICACE PAR TOUS, BIEN QUE LES EFFETS SOIENT ENCORE DIFFICILEMENT OBJECTIVABLES

## Une pertinence partagée par tous, liée à un positionnement « sur le terrain »

Au-delà de la mise en œuvre des actions, l'évaluation devait s'intéresser à deux autres pôles de questionnements : le programme est-il pertinent et réussit-il à répondre aux besoins des acteurs et des territoires ? Le programme parvient-il à générer les effets attendus ?

## En matière d'axes de travail et de contenu, le programme est majoritairement reconnu comme pertinent...

Pour sa dimension sectorielle, la quasi-totalité des parties prenantes de la coopération déclarent que le programme **répond de façon pertinente aux enjeux et défis locaux**. Cette adéquation des actions aux besoins semble être le fruit du travail de terrain des équipes de la Région Nouvelle-Aquitaine en lien avec les opérateurs et partenaires qui font remonter les besoins.

## ... mais de manière difficilement objectivable

Ce constat est cependant difficilement objectivable pour plusieurs raisons :

- La Région Itasy ne dispose pas d'un plan de développement à jour qui préciserait les priorités à poursuivre.
- Aucun processus d'identification et de mise à jour des besoins systémique, formel, transparent, organisé et régulier n'existe.
- Si les réalisations sont globalement suivies, les effets des actions ne le sont pas de manière structurée ni systématique.
- Le fonctionnement « par opportunité », si elle est très souple,

ne permet pas d'assurer la couverture organisée de tous les besoins.

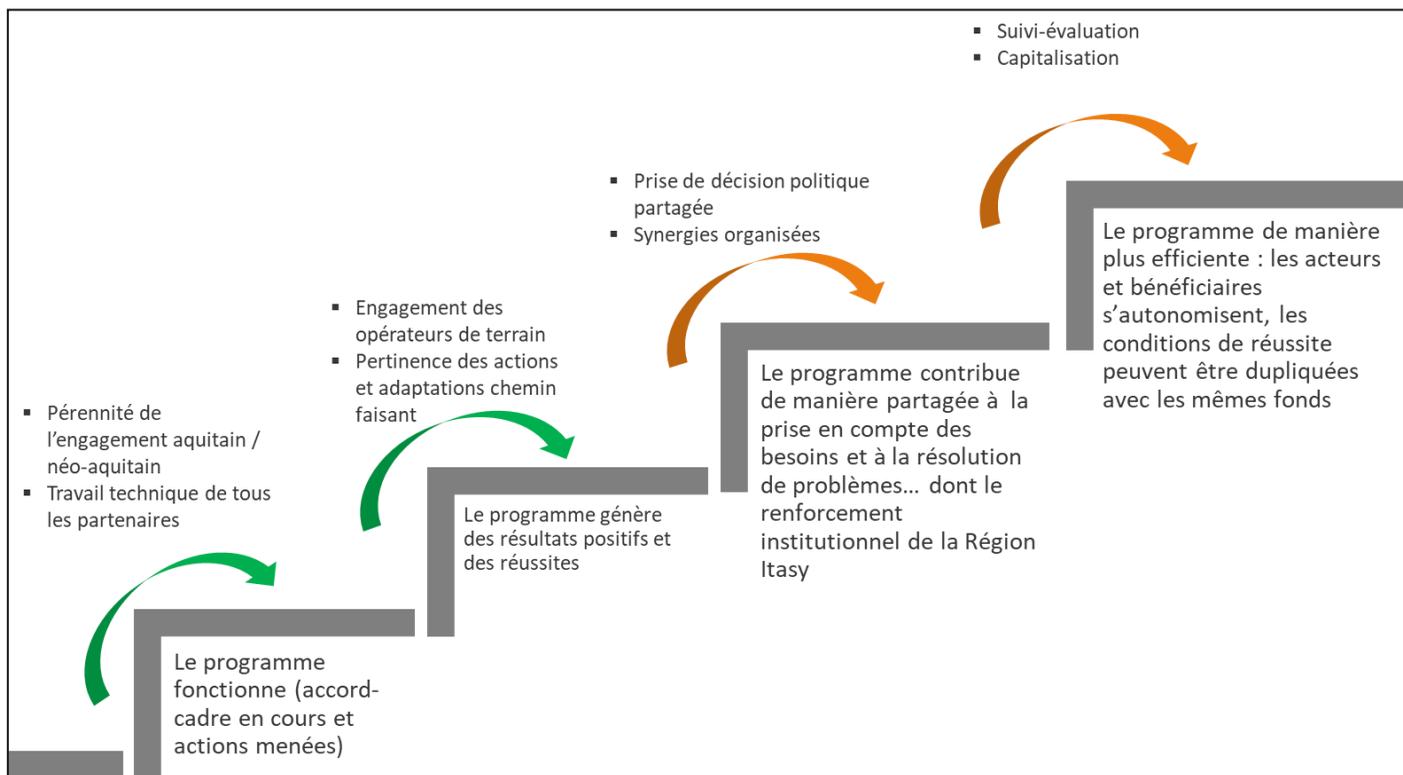
## Des effets difficiles à retracer et inégaux en fonction des axes

Si les résultats du programme sont majoritairement salués par les parties prenantes, la production d'effets sur les bénéficiaires comme sur le système d'acteurs sont difficiles à apprécier.

S'agissant de l'axe 1, les faiblesses institutionnelles de la Région Itasy ont pesé sur la production d'effets, reportant ceux-ci sur les intercommunalités. Les axes 2 et 3 sont perçus comme ayant des impacts positifs visibles sur les pratiques professionnelles et le développement voire la stabilisation d'activités économiques. L'axe 4, intrinsèquement plus réduit en volume, ne fait pas l'objet d'une capitalisation des réalisations ni des effets.

## Au final, un programme encore en phase de montée en charge, disposant déjà de leviers pour atteindre les impacts recherchés

Le schéma ci-après reprend synthétiquement les grands éléments de réponse à l'évaluation. Il considère les impacts recherchés du programme comme des « marches » ou « paliers » à atteindre – le 1<sup>er</sup> étant le fait que le dispositif fonctionne et perdure tandis que la dernière envisage qu'il fonctionne de manière supra-efficace et quasi-autonome, permettant ainsi de démultiplier les effets de l'engagement néo-aquitain. Les leviers activés (vert) ou à activer (orange) pour atteindre le palier sont spécifiés par des flèches.



*Schéma de l'atteinte des effets du programme de coopération décentralisée, et des principaux leviers activés ou à activer à cet effet*

# LES ENJEUX ET LES RECOMMANDATIONS

## Des enjeux priorités par l'évaluation et les parties prenantes

Le rapport d'évaluation détaille les enjeux issus des conclusions et des échanges de groupe. Ces enjeux portent sur les processus liés au programme (gouvernance, mise en œuvre, diffusion, coordination, co-construction) et non sur le contenu des actions. Lors du travail collectif, les parties prenantes ont priorisé les enjeux, en faveur de ces 4 pôles :

### La stratégie et les orientations du programme

### L'amélioration de la gouvernance et de la coordination partenariale

### L'adaptation partagée du contenu des actions

### La pérennisation des actions et l'autonomisation des acteurs

## Des recommandations répondant à la fois aux éléments stables de la coopération et aux « points aveugles » à date

La formulation des conclusions et des enjeux de l'évaluation doit appuyer l'identification et la qualification de recommandations directement liées à ceux-ci et utiles au programme et à ceux qui le financent / portent / font vivre.

Les implications des changements en cours à Madagascar et en Itasy n'étant pas encore tous prévisibles ni stabilisés, il paraissait nécessaire d'anticiper des scénarios avant d'initier la co-construction des recommandations. Deux scénarios ont donc été retenus, devant servir de « filtre » dans les mois à venir quant à la pertinence des recommandations faites dans le cadre de l'évaluation :

1. Un **scénario de continuité** où les ressources institutionnelles, humaines et matérielles de la Région Itasy restent limitées et où le programme de coopération continue de se déployer dans un contexte de déséquilibre structurel entre les deux Régions partenaires.
2. Un **scénario de renouvellement** où la Région Itasy est dotée des moyens prévus par le décret présidentiel (nomination d'un gouverneur et existence effective d'un staff régional) et où les deux Régions disposent d'interlocuteurs permettant un meilleur parallélisme des formes.

Le rapport final présente les recommandations catégorisées et détaillée, intègre des éléments explicatifs quant à la pertinence de chaque recommandation, et les qualifie via **cinq indicateurs synthétiques** : la contribution et la cohérence avec chacun des deux scénarios ; l'importance de la recommandation pour activer le changement ; l'appréciation du niveau de partage de la recommandation par les différentes parties prenantes ; le niveau d'effort ou d'investissement nécessaire pour mettre en œuvre la recommandation ; la temporalité dans laquelle la recommandation pourrait et/ou devrait être mise en œuvre.

### Gouvernance, stratégie et dispositif de coopération

1. Organiser un temps bilatéral de **partage des conclusions** de l'évaluation et de mise à jour du **diagnostic** partagé entre la Région Itasy et la région Nouvelle-Aquitaine
2. Réécrire la l'accord-cadre en **détaillant les engagements** des signataires
3. Organiser et faire vivre un **Comité de pilotage** annuel, en soumettant les **arbitrages stratégiques** à l'instance
4. Mener dès à présent une étude des solutions administrative, juridique, technique et financière quant au portage des différents collaborateurs de la coopération. Mener dans un second temps une étude similaire sur les postes et missions.
5. Mutualiser les forces et lever les freins liés à l'interconnaissance des acteurs en faisant animer les temps annuels de mise en commun / travail / collaboration par un tiers au programme, issu de la Région

### Définition des besoins, des objectifs, des actions

6. Continuer à structurer un **système de remontée des besoins** du territoire pour mieux ajuster les actions :
  - Par l'identification d'une **fonction de « M. ou Mme Diagnostic partagé »**, avec des objectifs assignés, des outils et des moyens
  - Par l'appui à la **cartographie des besoins** devant être réalisée par la Région Itasy, en poursuivant le travail avec la cellule SIG.
  - Par la **participation systématique de M. ou Mme Diagnostic partagé aux instances** de concertation existantes
  - Par l'organisation d'un **temps annuel dédié au partage des évolutions du territoire**, à la mise à jour du diagnostic et à l'identification des besoins, avec toutes les parties prenantes
  - Par la mise en place d'un **système auto-portant et autonome de**

**contribution à la mise à jour du diagnostic** par les acteurs, relancé régulièrement par M. ou Mme Diagnostic partagé.

7. Compléter et diffuser la présentation des actions et des acteurs du programme de coopération.

### Pilotage opérationnel, déploiement et suivi

8. Réaliser un **organigramme fonctionnel de la coopération et des fiches de poste** pour chaque profil.

9. Identifier et faire vivre des **binômes RNA / Itasy aux niveaux politique, stratégique et opérationnel et de manière thématique**.

10. Organiser et faire vivre un **Comité technique** du programme.

11. Structurer un **système partagé de suivi-évaluation du programme et de ses effets** :

- Par l'identification d'une fonction de **« M. ou Mme Suivi du programme et de ses effets »**, avec des objectifs, outils et moyens

- Par l'identification de **critères et d'indicateurs clés** dédiés au programme et à chaque action, et leur intégration dans les conventions avec les opérateurs

- Par l'organisation d'un **temps de concertation annuel collectif dédié au suivi**

- Par la programmation d'une **évaluation à chaque convention d'accord-cadre**

### Valorisation du programme et de ses résultats

12. Poursuivre la structuration d'un **système de capitalisation/valorisation** de la coopération

13. Détailler les **objectifs de communication pour chaque type de publics** (France / Madagascar, RNA / Itasy, interne / externe, porteurs / bénéficiaires...) et prévoir une communication ad hoc pour valoriser le programme et ses résultats.

## CONTACTS

Delphine Langlade – Chargée de mission Haïti et Madagascar – Service International – Direction de la coopération - Pôle Europe et International – [delphine.langlade@nouvelle-aquitaine.fr](mailto:delphine.langlade@nouvelle-aquitaine.fr) – 05.57.57.82.12

Laetitia Dansou – Directrice de missions études et évaluations – Sémaphores – [laetitia.dansou@semaphores.fr](mailto:laetitia.dansou@semaphores.fr) – 06

07 36 24 17

