



RAPPORT PAYS

Evaluation externe et comparative des trois programmes de coopération décentralisée Picardie-Collines (Bénin), Picardie Konni Madaoua (Niger) et Picardie-Diana (Madagascar)

Programmes GIC et COPIDES dans les Collines au Bénin

Rapport Final

29 aout 2011

**Marc Totté
Antoine Raogo Sawadogo**

INTER-MONDES BELGIQUE

**1, Place des Doyens (Bureau 330 A)
Rue de la Lanterne magique, 32 boîte L2.04.01
1348 Louvain la Neuve (Belgique)**

Tel.: +32(0)472.285.472 - +32(0)10.478.502

contact@inter-mondes.org - www.inter-mondes.org

N° enregistrement / TVA : BE0 473.920.719 - Compte Dexia : 777-5957736-72

SOMMAIRE

ABREVIATIONS / ACRONYMES	4
RESUME EXECUTIF	6
0. INTRODUCTION	11
1. CADRAGES	12
1.1. Contexte politique.....	12
1.2. Contexte géographique, culturel et structurel.....	17
1.3. Contexte partenarial et dispositifs mis en place.....	19
1.4. Rappel Termes de références généraux et particuliers pour le Bénin	20
1.4.1. Les 8 questions-clefs	20
1.4.1. Les questions spécifiques supplémentaires pour le Bénin.....	22
1.5. Méthode d'évaluation utilisée	23
1.5.1. Modèle conceptuel general utilise pour la comparaison : la qualite des services.....	23
1.5.2. Criteres d'analyse des programmes : les criteres OCDE	25
1.5.3. Modalites pratiques et deroulement de l'évaluation	26
1.5.4. Difficultés et limites	27
2. RESULTATS DE L'EVALUATION	28
2.1. Une Pertinence forte mais une coherence à revoir dans le temps.....	28
2.1.1. Le contexte historico-institutionnel avant programme et les évolutions récentes	28
2.1.2. La programmation du volet GIC et son cadre logique.....	30
2.1.3. Le cas particulier du volet economique : le programme copides	33
2.2. Une Efficience élevée mais des économies possibles	35
2.2.1. Les dispositifs opérationnels.....	35
2.2.2. Présentation du GIC et de son « economie ».....	36
2.2.3. Du suivi-évaluation aux décisions : un manque de clarification et d'articulation entre suivi et décisions ?.....	38
2.2.4. Le dispositif d'élaboration des PDC.....	44
2.2.5. Le rendu des activités, des missions et des comptes.....	46
2.2.6. Présentation du GES et de son « economie »	47
2.2.7. Cout-efficacité general.....	53
2.2.7. Synthèse sur l'efficience générale et recommandations	56
2.3. Une efficacité élevée en dépit de nombreuses contraintes	57
2.3.1. Les communes et acteurs locaux assurent la qualité des réalisations et la gestion durable des équipements dans le cadre des chartes de territoire.	57
2.3.2. La participation des populations est redynamisée et reconnue, au niveau villageois et communal..	61
2.3.3. Les communes disposent de moyens pour renforcer leurs actions dans les domaines de la planification et de la maîtrise d'ouvrage des équipements, de la communication, de la promotion du développement économique local et de la mobilisation des ressources financières locales.....	63
2.3.4. Une intercommunalité de services est développée au niveau du GIC.....	65
2.3.5. La structure intercommunale assure la promotion collective et solidaire des communes des Collines en articulation avec les politiques nationales.	67
2.3.6. Les activites menées dans le cadre du copides	68
2.4. Effets-Impacts :	77
2.4.1. Effets des programmes sur l'intercommunalité au Bénin.....	77
2.4.2. Effets du programmes GIC sur la population des Collines	78
2.4.3. Effets du volet economique sur la population des Collines	79
2.4.5. Effets en Picardie.....	79
2.5. Durabilité, viabilité, pérennisation.....	81
2.5.1. Volet institutionnel	81
2.5.2. Volet Economique	82
2.5.3. Conséquences pour la suite	82

2.6. Satisfaction et appréciation des acteurs	83
2.6.1. L'appréciation du volet institutionnel par les acteurs au Bénin.....	83
2.6.2. L'appréciation du volet économique	88
2.6.3. Questionnements supplémentaires.....	91
3. CONCLUSIONS	92
3.1. Un volet institutionnel solide mais pas encore pérenne ?.....	92
3.2. Un volet économique qui fait ses preuves, mais doit encore les démontrer ?.....	93
3.3. Quelles perspectives à moyen terme ?.....	94
4. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES PAR CATEGORIES D'ACTEURS	96
4.5.1. Recommandations pour le Bénin	101
4.5.2. Recommandations générales.....	102
Annexes.....	104
Annexe 1 : Déconcentration et Décentralisation au Bénin	105
Annexe 2 : Schéma de construction du programme.....	106
Annexe 3 : Tableau des visites de terrain et structures rencontrées.....	107
Annexe 4 : Économie et développement local en Afrique	109

Abréviations / Acronymes

ABEC	Association Béninoise des Cuniculteurs
ADECOI	Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales
ADEL	Animateur de Développement Economique Local
ADT	Animateur de Territoire
AFD	Agence Française de Développement
AgeFIB	Agence pour le Financement des Initiatives à la Base
AGESFO	Audit Gestion Formation
AGPT	Assemblée Générale du Projet de Territoire
AGR	Activités Génératrices de Revenus
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ASC	Agro-Services Conseils
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAB	Club des Amis des Bœufs
CAT	Cellule d'Appui aux Territoires
CAVECA	Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit Autogéré
CBAE	Chef du Bureau des Affaires Economiques
CBAF	Chef du Bureau des Affaires Financières
CC	Conseil communal
CDT	Conseil de Développement Territorial
CECO	Cellule de Concertation Economique
CEFOC	Centre de Formation Continue
CEPEPE	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
CIDR	Centre International du Développement et de Recherche
CLCAM	Caisse Locale des Crédits Agricoles Mutuels
CME	Chargé de Mission Economique
COPIDES	Collines et Picardie Développent l'Entrepreneuriat Solidaire
CPI	Centre de Promotion des Investissements
CREP	Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt
CRP	Conseil Régional de Picardie
CT	Comité de Territoire
DANIDA	Danish International Development Assistance (Coopération danoise)
DAO	Dossier d'appel d'offres
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
EMAC	Equipe Mobile d'Appui aux Communes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FDT	Fonds de Développement des Territoires
FODEFCA	Fonds d'Aide à la Formation Continue et à l'Apprentissage
GES	Groupe Entrepreneuriat Solidaire

GIC	Groupement Intercommunal des Collines
GREPA	Groupe d'Expertise de Promotion et d'Appui à l'Auto promotion Paysanne
I&D	Institutions et Développement
MCL	Maison des Collectivités Locales
MCL	Maison des Collectivités Locales
MD	Mission de Décentralisation
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACEA	Projet d'Appui aux Communes dans les secteurs de l'Eau et de l'Assainissement
PADEAR	Programme d'Assistance au Développement du secteur de l'Alimentation en Eau et de l'Assainissement en Milieu Rural
PADECOM	Programme d'Appui au Démarrage des Communes du Zou (DANIDA)
PDC	Plan de Développement Communal
PIP	Programme d'Investissements Publics
PNDCC	Programme National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODECOM	Programme d'appui au démarrage des Communes (Union Européenne)
PT	Projet de Territoire
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PVPT	Porteur Villageois du Projet de Territoire
RECADEL	Renforcement et Equilibrage des Capacités en Développement Local
S/P	Sous-Préfecture
SENS	Solidarités Entreprises Nord-Sud
SEP	Suivi Evaluation Programmation
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
STI	Service Technique Intercommunal du GIC
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCC	Union des Communes des Collines
UCP	Union Communale des Producteurs
USPP	Union Sous-Préfectorale des Producteurs
UVS	Unité Villageoise de Santé

L'équipe remercie chaleureusement le GIC pour nous avoir facilité les rencontres et de manière générale toute l'organisation de la mission. Nous avons particulièrement apprécié l'ouverture critique du GIC sur les faiblesses éventuelles de certaines activités et les difficultés rencontrées.

Nous tenons aussi à remercier les maires et les équipes municipales qui nous ont accordé du temps parfois dans des circonstances rendues compliquées par la multitude de sollicitations pour des formations, des visites de coopérations, etc.

Merci aussi à toute l'équipe de la Région Picardie et au CIDR qui ont bien préparé le terrain dans une perspective plutôt critique et introspective.

RESUME EXECUTIF

1. Les investigations au Bénin ont porté sur deux programmes, relatifs chacun à une dimension complémentaire de la coopération du CRP : **l'appui institutionnel à une intercommunalité** (programme « GIC ») et le **développement économique** (programme « COPIDES »)

La pertinence générale de ces programmes ne peut être contestée

2. L'intercommunalité s'avère de plus en plus une voie importante dans l'appui à la décentralisation compte tenu du manque de moyens des communes. Elle a en l'occurrence inspiré nombre de structures rencontrées dans le cas du Bénin. L'accent mis sur les infrastructures à travers à la fois un appui à la maîtrise d'ouvrage des communes et à la participation des populations aux choix apparaît également très pertinent. 5 ans après cependant, l'accent est clairement mis par les élus sur l'importance de la mobilisation des ressources communales et pour un accent plus fort sur les investissements publics marchands.
3. Le volet économique de cette coopération à travers le programme COPIDES participait déjà indirectement à développer les recettes communales à travers le développement de l'entrepreneuriat social et solidaire et des entreprises villageoises d'énergie. L'initiative apparaît, à bien des égards, pertinente dans sa démarche. Mais dans les deux cas, la barre a été placée fort haut : sur le volet institutionnel où l'on postulait au départ du programme *une pérennisation de l'intercommunalité* qui devait en quelque sorte conclure le partenariat ; sur le volet économique où l'on souhaitait participer à améliorer les conditions de vie et les rapports de coopération entre les Picardie et cette région du Bénin.
4. Dans les deux cas on voit que, comme d'habitude, les choses sont toujours plus lentes à se mettre en place particulièrement sur des enjeux aussi délicats que ceux investis par ces deux volets.
5. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille rester indéfiniment, mais que le phasage et les termes des investissements auraient pu être pensés au départ de manière à être à la fois plus larges et mieux balisés.

L'efficacité des programmes est relativement élevée

Sur le volet institutionnel

6. La question de l'efficacité repose surtout sur les changements apportés à la maîtrise d'ouvrage, la participation des populations, la disponibilité/gestion de moyens, et le fonctionnement effectif de l'intercommunalité.
7. En ce qui concerne la **maitrise d'ouvrage**, le niveau de *qualité* des réalisations est à la hauteur des espérances. Le niveau *d'utilisation* également bien que différentes infrastructures visitées ne sont pas encore en service (magasin de stockage, cyber, boucherie moderne) ou bien sont mal ou peu utilisées (maternité, salle des jeunes de Dassa, de Kemon). Les indicateurs portant sur *l'entretien* sont par contre plus faibles que prévus. Ces deux questions de l'usage et de l'entretien sont à travailler autrement et ne posent pas seulement la question des moyens, mais du rapport à l'objet collectif.

8. La **participation** des populations est importante et reconnue. Malgré qu'elle ait bien évolué depuis une réponse à la demande vers une négociation plus systématique avec les élus, elle reste pensée de manière quantitative (le plus de personnes possible discriminée selon le genre ou l'âge) plus que qualitative et politique (la légitimité à travers les formes de structuration socioculturelles et professionnelles locales). Le résultat est cependant élevé au niveau des PDC unanimement reconnus pour leur qualité.
9. La **gestion des fonds** apparaît suffisante mais la mobilisation de moyens propres reste problématique. La situation n'apparaît cependant pas anormale compte tenu de l'importance des besoins à l'intérieur de chaque commune et de la difficulté d'investir dans une intercommunalité encore récente. Les réorientations prévues – focalisation sur des investissements stratégiques sur la mobilisation des ressources locales et renforcement du niveau intercommunal – vont dans le bon sens et montrent la montée en maturité du GIC et de ses Communes membres.
10. L'esprit **d'intercommunalité** progresse donc. Mais c'est surtout la technicité du GIC qui est reconnue pas encore la dimension plus de défense collective, de régulation collective, ni la reconnaissance d'une « communauté de destin ». C'est l'option prise de privilégier une intercommunalité de services qui est ici en question : doit-on encore à l'heure actuelle la privilégier ou peut-on en même temps, développer une capacité et des outils pour se réunir autour d'enjeux plus « politiques » au sens de la régulation de questions concernant l'ensemble de l'espace des Collines (foncier, transhumance, taxe sur les transports, protection forêts, etc.)
La capacité du GIC à mobiliser des fonds extérieurs progresse également sensiblement, mais ne suffit pas encore à assurer la survie en l'absence de l'appui de la Région Picardie. On butte ici au paradoxe de l'aide : l'intervention historique de la Région dans cet espace, n'incite pas spontanément d'autres PTF à y investir. Il y faut des démarches proactives montrant l'importance et la légitimité d'autres apports. Ces démarches sont en cours ces dernières années, mais l'impression domine d'une inflexion trop placée sur la résolution des problèmes *dans* les communes, limitant les possibilités pour le GIC de « sortir le nez du guidon » pour se projeter et construire son avenir. Cette option valide certainement au début du GIC pour assoir sa légitimité par rapport aux communes, pourrait aujourd'hui être revue dans le sens d'un élargissement.

Sur le volet économique

11. Le développement de filières à partir d'entreprises sociales et solidaires est bien avancé. Le nombre d'entreprises promues (10) est à la hauteur des espérances et va au-delà si l'on considère les micro-entreprises favorisées par les entreprises villageoises d'énergie (2) en cours de création. Derrière ces résultats se cachent un travail considérable d'accompagnement, de sélection, de structuration des projets d'entreprises.
12. Pour assurer cela, un incubateur a bien été créé comme prévu et son institutionnalisation se déroule comme prévu si ce n'est un cadre juridique en gestation, ainsi qu'un schéma de financement de l'incubateur en cours d'élaboration.
13. Les relations structurelles établies entre les entrepreneurs béninois et les opérateurs picards, en particulier des universités, figurent parmi les résultats importants de ce volet. Les relations avec les Communes des Collines restent cependant limitées.
14. Les services communaux ne mènent pas beaucoup d'action de promotion de la démarche si ce n'est le fait de 2 maires en particulier, dont le président du GIC. Cela n'apparaît pas anormal compte tenu de résultats qui commencent seulement à porter leurs fruits. Des actions de démonstration de ce qui se fait à l'égard des élus commencent à pouvoir se mettre en place aujourd'hui autour de la miellerie, des entreprises villageoises d'énergie, de la pépinière d'entreprise et de son Alambic,... sur les activités comme sur les constructions en matériaux locaux réalisés par l'entreprise COMALOC du Groupe d'Entreprises Solidaires.
15. Le développement sur l'espace Picard, à travers deux « clusters » d'entreprises solidaires peut être compté au titre des effets importants de ce programme.

L'efficacité des programmes est élevée mais pourrait être améliorée dans une phase ultérieure

16. Les dispositifs d'acteurs sont très professionnels. La mobilisation des ressources financières apparaît en adéquation avec les besoins : les investissements consentis étaient nécessaires pour assier tant les structures intercommunales que d'économie sociale.
17. Les capacités de contribution des communes ne suivent pas toujours, mais les exigences en la matière apparaissent bien dimensionnées et bien maintenues par le GIC.
18. La mobilisation des ressources humaines est particulièrement appréciable : Le CRP s'est associé avec les acteurs parmi les plus réputés dans le domaine du développement local et de l'appui institutionnel.
19. Les moyens demandés par les partenaires n'apparaissent pas excessifs sur cette phase compte tenu des prestations qu'ils ont effectuées.
20. Les dispositifs sont cependant complexes car « multi-acteurs ». Ils peuvent paraître aussi redondants par moment. Entre le CIDR, le SRICD, l'élue en charge, le GIC, SENS, le GES, ... beaucoup d'acteurs sont mobilisés. Des dispositions ont été prises en cours de programme pour renforcer l'efficacité, par exemple à travers des missions conjointes CIDR-CRP ou SENS-CRP.
21. L'histoire entre ces partenaires étant ancienne, elle n'est naturellement pas vierge de tensions.
22. Celles-ci apparaissent cependant suffisamment régulées par une élue fort dynamique, dont l'engagement participe beaucoup à garantir l'efficacité des dispositifs. Cette implication est très reconnue par les maires, et le capital de confiance développé est une dimension de cette coopération particulièrement importante à reconnaître.
23. A cela s'ajoute une équipe SRICD elle aussi très motivée et garante de la conformité des activités aux procédures. Quelques propositions sont faites pour mieux traduire la spécificité des différents acteurs dans les outils de suivi-évaluation.
24. Pour la suite, ce dispositif devrait être allégé. Au niveau institutionnel, le GIC apparaît aujourd'hui en mesure de poursuivre et développer les activités sans autant d'appuis. Du point de vue des investissements dans les Collines il y aurait même un enjeu à limiter les investissements en infrastructures de manière à faciliter une prise en charge par d'autres PTF et par les Communes elles-mêmes.
25. Par contre l'orientation sur l'appui à la mobilisation de ressources locales et le développement de programmes communs devrait en toute logique être encore encouragé et renforcé.

Les effets et impacts sont importants mais pourraient être améliorés

26. Sur le volet institutionnel l'antériorité de l'investissement dans une intercommunalité a servi de référence à bien des coopérations et des ministères. Elle a permis d'enrichir la construction du FADEC, d'avancer dans la reconnaissance des animateurs de territoire, d'enrichir les textes de loi sur l'intercommunalité. Les témoignages en la matière ne laissent pas de doutes sur l'apport qu'à eu la Coopération du CRP en la matière.
27. Ces effets ne sont pas pour autant suffisamment acquis que pour parler d'impact à l'échelle nationale.
28. Dans les Collines, les résultats sur la gestion communale ont été décrits dans la partie relative à l'efficacité. Leurs effets au-delà, sur les relations entre les administrés et l'administration, sur la reconnaissance des nouvelles institutions modernes (par rapport aux autres « ordres » locaux), sur la conception du collectif, ne sont malheureusement pas documentés. Les dispositifs d'animation territoriale des PDC permettent de croire en l'amélioration de la relation entre population et élus. Ces effets s'ajouteraient à l'amélioration de la qualité des services grâce à une meilleure maîtrise d'ouvrage. Par contre le fonctionnement des instances communales, celui en particulier des conseils communaux, n'est pas prouvé étant donné qu'aucunes activités n'étaient prévues dans ce domaine. Le rapport pose plus fondamentalement le rapport à l'Etat local moderne

qui peut ne pas s'en trouver modifié¹. Bien que cela ne soit pas posé explicitement en termes de finalités des programmes, il apparaît important d'orienter les dispositifs d'acteurs vers des questions de ce type, étant donné qu'un des champs revendiqué par cette coopération est bien *le* politique (les façons d'organiser le vivre ensemble et la gestion de la Cité, et non *la* politique).

29. Bien des commentaires laconiques sur la décentralisation relevés en cours de mission montrent cependant l'importance de la politique partisane dans les affaires locales et l'ampleur du chantier. 15 ans d'investissements n'y suffisent certainement pas. Mais par contre, permettent sans doute de réunir certaines des conditions pour que ces changements d'un autre ordre², puissent être plus vite atteints.
30. Sur le volet économique, les effets et impacts sont surtout potentiels étant donné le caractère récent du programme. Des incidences sont cependant à noter sur :
- la **responsabilisation** des groupes de « tontines » qui en amont des filières, fournissent les matériaux aux entrepreneurs solidaires. Le lien entre ces tontines et les entrepreneurs est fort et illustre bien l'importance de la démarche ;
 - **l'environnement** à travers les économies de matériaux, le reboisement pour l'apiculture, le développement de produits phytosanitaires, etc.
 - sur la **santé** à travers la limitation des pesticides et l'utilisation du miel comme « alicament »...
 - sur les **économies** obtenues par les constructions en matériaux locaux. Cet effet pourrait être cependant moins important que prévu étant donné que la nécessité de former les travailleurs aux nouvelles techniques s'est traduit par un surcroît de temps ;
 - sur **l'image** des Collines : les effets positifs des produits des ES sur l'image des Collines, en interne comme à l'extérieur (par ex. avec la promotion du miel « Ruches des Collines »).
31. Les effets en Picardie apparaissent tout aussi dignes d'intérêt en termes de développement de nouvelles perspectives et filières sur Compiègne et Nogent.

En résumé

32. La coopération de la Région Picardie a été et reste très importante pour le Bénin. Sans doute l'une parmi les plus importantes du pays, non pas en volume de financement (bien que les réalisations menées à travers les fonds d'investissements aient été nombreuses), mais en termes d'avancées sur l'inter-communalisation et l'entreprenariat solidaire.
33. Elle répond parfaitement à ce qui fait la spécificité d'une coopération décentralisée (l'appui aux collectivités locales dans leurs capacités à gérer le développement local de leur territoire) et surtout elle innove sensiblement dans ces domaines sur les questions d'intercommunalité et d'économie du développement local.
34. La coopération de la Région Picardie fait donc un travail considérable dans le pays et qui a des répercussions à l'échelle nationale sur la façon de concevoir l'intercommunalité et l'animation territoriale notamment. Dans un contexte où la décentralisation est récente, où de nombreuses coopérations importantes existent depuis un certain temps (coopération allemande, danoise, suisse) et développent des initiatives différentes avec parfois plus de moyens, elle parvient à faire reconnaître sa spécificité aux plus hauts niveaux.
35. Les résultats sont importants et largement conformes à ce qui était attendu, bien qu'en termes d'objectifs spécifiques, tout ne soit pas atteint et qu'en particulier les attentes en termes de *pérennisation* de l'intercommunalité aient été placées trop haut compte tenu du contexte de l'époque. C'est donc surtout sur cette question que la mission a tenté de réfléchir avec les acteurs. Ceci en partant du point de vue que cette

¹ Les témoignages montrent que beaucoup d'élus et d'autorités béninoises conçoivent la décentralisation comme une façon de sortir de l'Etat-providence et de transférer aux populations une part de la responsabilité du développement. Mais l'Etat africain a-t-il jamais été « providentiel » ? La participation des populations, dans ce contexte, ne devrait-elle pas être mise en débat ? Peut-on faire l'impasse de débats de cet ordre lorsque l'on travaille sur le politique ? La maîtrise d'ouvrage épuise-t-elle ses enjeux ?

² On distingue pour faire court les changements de premier ordre relatifs aux résultats « matériels » des changements de second ordre, de comportements, de façons de penser le rapport à l'autre, le rapport au pouvoir, et les différents « ordres » politiques religieux, sociaux qui s'y rattachent.

pérennité de l'intercommunalité ne pourrait être acquise uniquement sur base de services aux communes, mais en développant une « politique » à l'échelle de cette région des collines. Une politique qui structure une volonté d'être ensemble au-delà d'intérêts particuliers.

36. De ce point de vue il apparaît nécessaire, voire indispensable de prévoir une suite, sous forme d'une phase plus courte, de transition, et allégée, qui permettrait à l'intercommunalité de se repositionner et de s'ancrer véritablement dans les motivations et moyens des élus des Collines. Diverses recommandations sont proposées pour faciliter cette transition.

Pour continuer

37. Il apparaît important d'abord de se donner le temps de réfléchir aux incidences plus larges des interventions. Dans le but de les valoriser (la coopération n'est pas assez valorisée en Picardie) autant que de les améliorer.
38. C'est pourquoi une **capitalisation** plus générale – portant sur les interventions dans les autres pays, et intégrant un acteur tiers, extérieur aux dispositifs et disposant de compétences reconnues – serait nécessaire.
39. Cette capitalisation devrait, au Bénin, participer à :
- accompagner le GIC dans la définition de ses prérogatives plus politiques ;
 - préciser les équilibres à ménager entre intercommunalité de services et intercommunalité plus politique ;
 - préciser les équilibres à trouver entre appui institutionnel aux communes et appui économique (notamment les relations avec le GES) ;
 - aider à construire une communication sur le GIC et sur l'espace des Collines ;
 - aider à rechercher de nouveaux partenaires
40. Assez rapidement (avant ou pendant la capitalisation) il serait important également de redéfinir le rôle de chacun des acteurs dans les Collines. Ceci dans le sens d'un allègement des dispositifs.
41. Les procédures de suivi-évaluation ainsi que les outils devraient également être affinés en conséquence (des outils spécifiques selon les mandats de chaque catégorie d'acteurs)
42. Un travail doit être poursuivi sur le champ de la réciprocité pour préciser les relations déjà existantes et les différentes modalités possibles d'échange. A ce titre les questions culturelles mériteraient d'être étudiées.
43. Des recommandations détaillées sont produites tout au long du rapport et reprises par structures au chapitre 6.

0. INTRODUCTION

La mission au Bénin s'est déroulée du 8 mai au 28 mai. Elle était menée par Marc Totté comme chef de mission et Antoine Raogo Sawadogo comme expert décentralisation. La présence de ce dernier, ex-ministre de l'Administration Territoriale du Burkina Faso et père de la décentralisation dans son pays a été particulièrement profitable pour faciliter les comparaisons à l'échelle ouest-africaine et ouvrir des portes. C'est ainsi que la mission a pu s'entretenir un long moment avec l'actuel Ministre du MDGLAAT de même qu'avec quelques autorités morales (Roi de Savalou) et différents observateurs de la vie politique béninoise.

La mission s'est déroulée dans une atmosphère particulièrement détendue, malgré une période de transition difficile pour le GIC, marquée par une ambiance de fin de programme ainsi qu'une réforme institutionnelle dont certaines dimensions étaient encore à être discutées lors de notre passage.

Le démarrage de la saison des pluies a toutefois limité par endroit la mobilisation et donc les échanges avec les populations – producteurs/trices ou usagers/ères d'infrastructures.

Une restitution a eu lieu le 25 mai dans la salle des jeunes de Dassa. De nombreux élus ont pu y participer ainsi que des chefs de services des différentes communes.

Il convient de noter la difficulté de mener en peu de temps deux évaluations en une, puisque l'évaluation portait sur des programmes très différents – un programme d'appui institutionnel, un programme d'appui au développement d'activités économiques - avec des acteurs fort différents. Heureusement les lieux étant sensiblement les mêmes la mission a pu conjuguer les visites sans trop de difficultés.

Ce rapport constitue la version corrigée du rapport de terrain après échanges et retours des principaux acteurs. Il constitue le support à une ultime restitution locale prévue début septembre.

1. CADRAGES

Cette partie présente les différentes informations permettant de mieux situer les appréciations dans les différents contextes politiques, géographiques, partenarial. Il résume également les termes de références et leur application au programme des Collines.

Les 3 premiers chapitres sont essentiels pour comprendre ce qui conditionne la réussite ou l'échec de tout ou partie du programme des Collines. La dimension politique restant à cet égard à la fois un facteur explicatif positif du niveau de réalisation auquel la CD/CRP est parvenue dans ce pays comparé aux autres, mais aussi un facteur de frein à certaines évolutions importantes.

1.1. CONTEXTE POLITIQUE

La décentralisation au Bénin est relativement récente comparativement à d'autres pays de la sous-région, mais son portage politique est important. Bien que le Bénin ait, depuis l'indépendance, rapidement maillé son territoire de villages, sous-préfectures et préfectures, la décentralisation effective est cependant fort récente et l'on peut même considérer que son appropriation dans les mentalités vient seulement de débiter. Divers programmes participent cependant à créer les conditions techniques et institutionnelles d'une meilleure appropriation. Le programme des Collines, développé par le CRP et le CIDR, est ancien et souvent présenté comme précurseur à bien des égards. Depuis, bien d'autres programmes se sont ajoutés. La mission s'est interrogée sur le fait de savoir si ce rôle reste encore reconnu et pour quelles dimensions particulières.

La décentralisation

La vaste réforme de l'administration territoriale, entreprise depuis la fin des années 90, a conduit dans un premier temps à la reconnaissance du principe de création et de libre administration des collectivités territoriales par la Constitution béninoise le 11 décembre 1991. Il s'en est suivi la mise en place d'un cadre institutionnel articulé autour de deux échelons territoriaux, l'un déconcentré (12 départements) et l'autre décentralisé (77 communes).

Les élections communales et municipales pour la première mandature remontent à décembre 2002. A cette occasion, les 77 communes ont vu le jour, animées par des conseils élus et des exécutifs. Depuis avril 2008, la deuxième mandature a commencé après les élections communales et locales. Celles-ci ont en effet été l'occasion d'une réélection des Conseils de Village qui n'avaient plus été renouvelés depuis 1999 et étaient quasi inexistantes en début de programme. Ce renforcement a été à la fois une opportunité pour le programme qui disposait enfin de structures représentatives villageoises pour mener le travail d'animation à la base en vue des PDC et une contrainte dans la mesure où l'équipe a dû modifier son dispositif.

La particularité du Bénin - qui s'est encore manifestée à travers les différents programmes des candidats à la présidentielle lors des dernières élections - est incontestablement la volonté politique de poursuivre et approfondir la décentralisation tout en l'associant étroitement aux services déconcentrés et circonscriptions administratives. Cet engagement est décliné dans une **Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)**.

La difficile articulation entre décentralisation et déconcentration... (Voir annexe 1)

La PONADEC a été édictée pour compenser les difficultés à concilier décentralisation et déconcentration. En effet, deux contraintes majeures continuent de miner les relations entre les anciennes façons de 'faire du politique', d'organiser le territoire, et les nouvelles. Tout d'abord, la réticence des secteurs à transférer les compétences : la *santé* commence à reconnaître la maîtrise d'ouvrage communale avec des transferts financiers très limités ; *L'éducation primaire* n'est pas prête à abandonner totalement la construction des écoles, même si le discours évolue (Aucun transfert n'est prévu pour l'investissement, un transfert pour

l'entretien courant des écoles est prévu mais n'est pas effectif) ; Les *pistes* sont considérées comme transférées mais sans moyen financier, ce qui s'apparente à un désengagement. *L'hydraulique rurale* s'est engagée dans une véritable déconcentration et travaille en direct avec les communes, mais la maîtrise d'ouvrage communale hésite encore entre reconnaissance directe et délégation notamment à des Agences.

Ceci dans un contexte marqué par le déséquilibre généré par les moyens accordés à la décentralisation par les PTF. La déconcentration reste perçue par les PTF comme relevant de la souveraineté de l'Etat. Selon cette logique, c'est à l'Etat que revient l'initiative et les moyens de mise en œuvre pour accompagner la déconcentration. Cet élément ne participe pas à apaiser la « toile de fond » générale, qui structure le politique africain en « arènes » plus ou moins importantes, selon l'échelle considérée et l'ampleur des programmes financés.

Un second frein tient à la place accordée aux communes dans les approches sectorielles. L'approche dite « communautaire » reste fortement ancrée et constitue un contournement de la commune. Cette approche sert de justification pour limiter le transfert aux communes. De plus, les ressources et les capacités des communes sont trop limitées et sont des freins au développement des capacités des communes.

Enfin l'absence d'articulation des processus de décentralisation et de déconcentration abouti à (i) une dualité des mécanismes de programmation (la programmation des ministères sectoriels ne prend pas en compte les PDC) ; (ii) un cloisonnement et une démarche descendante des interventions sectorielles.

L'absence de lien entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat est une raison majeure de cette situation.

Partant de ces constats, la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC), adoptée en 2008, se propose de mettre en œuvre une nouvelle approche à 10 ans pour créer les conditions organisationnelles et institutionnelles qui permettent une décentralisation effective, en harmonisant les rythmes de la déconcentration et de la décentralisation. La PONADEC repose sur cinq orientations stratégiques rappelées ci-dessous.

- 1- Orientation 1 : le développement territorial est au cœur des politiques publiques
- 2- Orientation 2 : la décentralisation et la déconcentration sont des éléments moteurs de la modernisation de l'Etat
- 3- Orientation 3 : le rôle, les compétences et les prérogatives des communes sont reconnus et respectés
- 4- Orientation 4 : la lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la politique de décentralisation
- 5- Orientation 5 : les capacités des acteurs sont renforcées par une meilleure allocation des ressources publiques et un accompagnement adapté.

Comme on le verra les principaux principes de la politique de la CRP s'inscrivent particulièrement bien dans cette politique.

... et ses déclinaisons dans la conception et la pratique du service public

Dans la compréhension de bien des acteurs locaux, les compétences partagées entre Etat et commune ne laissent à la commune que les aspects liés aux infrastructures. La gestion de la qualité des ressources humaines et des relations entre agents et usagers, restent des prérogatives de l'État.

Or, dans des contextes où il ressort que les personnes priorisent fortement l'éducation et la santé aux côtés de l'accès à l'eau et la dynamisation de l'économie locale, la *gestion de proximité* de la qualité des ressources humaines et des équipements est déterminante pour que ces services répondent aux attentes locales.

Beaucoup de programmes abordent la question de la qualité des services publics presque exclusivement sous l'angle de la qualité des infrastructures, ce qui réduit considérablement la question de la gestion de ces services. La compréhension globale des missions des communes liées à leurs compétences partagées est un enjeu important pour la délivrance d'un service public de qualité. Elle se manifeste par exemple, pour le secteur de l'éducation, dans la capacité des communes à se positionner sur le périscolaire, sur le transport, etc. Ces communes pouvant pour cela travailler seules ou avec les associations de la place.

Il importerait d'appréhender le programme de la Région Picardie dans cette perspective afin de vérifier si l'on raisonne « infrastructure » ou « service ».

L'aménagement du territoire et le développement économique

Les outils de planification

La prospective et la planification sont deux conditions de la mise en œuvre d'une politique publique prenant en compte les besoins des populations.

La Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire du Bénin (DEPONAT), adoptée en juillet 2006, prévoit un certain nombre de documents de planification. Au niveau national :

- le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), qui fixe la vision de l'Etat du territoire national et de son évolution à quinze ans
- et les Schémas de services collectifs qui présentent la vision de l'Etat d'un secteur et ses déclinaisons spatiales à un horizon de quinze ans.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) a engagé l'élaboration d'un Schéma national d'Aménagement du Territoire intitulé « Agenda Spatial ».

Afin de formaliser le transfert des informations relatives à ces documents, la DEPONAT a prévu des outils normatifs : les *Directives Sectorielles d'Aménagement*, à l'attention des ministères sectoriels et des services techniques déconcentrés et les *Directives Territoriales d'Aménagement* à l'attention des communes. Les lignes directrices sectorielles et territoriales sont les pendants non normatifs de ces outils.

La DEPONAT a également prévu des outils de planification à disposition des communes et de leurs intercommunalités : les *Schémas Territoriaux d'Aménagement et de Développement* (STAD). Il s'agit de l'outil de planification qui présente la vision prospective et spatiale des intercommunalités à l'horizon de 15 ans. Le STAD est décliné en *Projet de Territoire* dont l'horizon est de 5 ans. Il faut rappeler que le STAD, en l'absence d'une loi qui en précise les contours, ne saurait être perçu comme l'outil garantissant la pérennité d'une option de planification (il n'est pas, à l'heure actuelle, un document opposable). Il est prévu que chaque commune veille à la conformité de son plan de développement avec le STAD. Le *Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune* établit le diagnostic et la vision à 20 ans du développement de la commune et la programmation qui en découle.

Des documents de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales sont également prévus par la DEPONAT, notamment le *Contrat de Programme Etat-Territoire de Développement* qui fixe des moyens financiers et humains que chaque partie s'engage à mobiliser pour réaliser des objectifs précis de développement humain.

La DAT a développé un *Programme National d'Aménagement du territoire* (PRONAT) en juillet 2006 et un *document de stratégie Opérationnelle* (DSO) en novembre 2009 pour préciser les modalités contenues dans la DEPONAT. Malgré l'existence de ces documents, les modalités d'élaboration des STAD n'ont pas été précisées. La PRONAT a établi la liste des activités à mener pour parvenir à l'opérationnalisation des STAD à savoir : la réalisation du guide d'élaboration des projets de territoire, des missions d'appui à l'élaboration des premiers projets de territoire à travers le renforcement des capacités des conseils communaux et des ATD et des administrations préfectorales afin qu'ils soient à même de conduire le processus., l'accompagnement des communes et des administrations préfectorales dans la négociation des contrats de programme Etat-Territoire de développement.

Par ailleurs, la DSO précise que « Les modalités précises d'élaboration des STAD seront définies par une loi sur l'aménagement du territoire. »

Il semble donc que la DAT a conçu un grand nombre d'outils d'aménagement dont l'opérationnalisation tarde. Par ailleurs, l'Union Européenne a mené un processus avec la DAT, qui a conduit à la tenue d'un atelier le 17 février 2010, pour questionner la DAT sur la place laissée à la démarche ascendante dans l'élaboration de l'Agenda Spatial. En effet, l'UE a noté un certain manque de concertation dans la méthodologie d'élaboration des documents de planification. Ni la PRONAT, ni le DSO n'ont abordé la question de la démarche ascendante. Ce questionnement étant lancé, le plaidoyer des structures intercommunales ayant d'ores et déjà élaboré leur vision à 25 ans du développement de leur territoire (telle que l'ADeCoB) peut contribuer à faire bouger les lignes.

Enfin, la PONADEC souhaite que l'Etat et les collectivités territoriales du département disposent d'une vision partagée des axes de développement et des besoins d'équipements prioritaires sur le département. La construction de cette vision partagée n'a pas pour objectif d'aboutir à un outil prescriptif pour les acteurs du territoire départemental mais d'organiser une concertation régulière en CDCC pour permettre à chaque acteur de mieux orienter ses propres actions et de mieux les articuler avec celles des autres. Cette vision partagée devrait être traduite sous forme cartographique simple. Ce mode de concertation doit ouvrir la voie à une contractualisation Etat –collectivité.

Décentralisation et développement local

Le développement local procède d'une démarche forgée par des générations de projets et programmes basés sur la « participation » de « communautés » perçues souvent comme homogènes. Bien que la décentralisation ait progressivement permis de les faire évoluer, ces postulats restent encore bien souvent insuffisamment interrogés : le **communautarisme** (qui conçoit la communauté villageoise souvent de manière idéalisée) ; la **réponse à la demande** (qui n'établit pas toujours, ou pas facilement, de distinctions entre besoin, demande et intérêts; voire même entre préférence et intérêt³) ; la **participation financière** des populations (qui n'est jamais équitablement répartie dans la population mais dépend des moyens de chacun complétés parfois par des ressortissants). Différentes études ont montré les limites de la participation telle que développée dans le cadre de projets, c'est-à-dire avec des temps/moyens limités, à travers des démarches de types « Recherches Rapides », pour monter des programmes de réalisations plus que pour poser le rapport entre élus et citoyens.

Décentralisation et gouvernance

Selon un certain nombre d'observateurs ou élus rencontrés, la décentralisation reste encore peu ancrée dans les mœurs politiques. En partie faute de travail sur les consciences, en partie faute de transfert des moyens, en partie aussi en raison d'un factionnalisme et d'une participatie fortement développée au Bénin.

S'agissant des consciences, un ancien maire déclare : « *Dès que quelqu'un est élu il se considère légitime. Il n'a pas de patron. Cela lui monte à la tête* »

Au plan du politique plusieurs conseillers confient : « *certaines mairies continuent de répondre de leur élection devant la cour suprême. Cela conduit certaines mairies à la paralysie* » ; « *il y a trop de politisation dans les choix pour confectionner les listes* » ; « *on ne nous laisse pas voter pour qui on veut* ». Autant de témoignages rencontrés régulièrement en cours de mission et qui témoignent encore du décalage entre discours et réalité.

L'ancrage dans les consciences peut aussi s'apprécier à travers le civisme fiscal. Bien qu'inscrit dans la Constitution du Bénin, en son article 33, c'est plutôt d'incivisme fiscal dont il est question (voir site du ministère de l'économie et des finances⁴) : Un incivisme qui « *est un phénomène constant de notre société. Il se traduit par différents comportements allant de la simple négligence à la fraude caractérisée* ». Les causes sont multiples. Le Ministère précité, invoque :

- le manque de lisibilité, la complexité de la réglementation, des démarches et des procédures
- le poids élevé de l'impôt
- la mauvaise qualité du service à l'utilisateur
- la mauvaise gouvernance publique en matière de dépenses

On peut y ajouter un phénomène relativement connu aujourd'hui. Dans les pays où l'on possède suffisamment de recul sur les effets et impact de la mise en place d'instances de captation et de gestion de fonds extérieurs à l'intention des communes - à l'instar de l'ANICT au Mali - on constate fréquemment une relation inversement proportionnelle : au plus les fonds sont disponibles pour les communes au moins les recettes fiscales sont prélevées. Le raisonnement pouvant sans grand risque être élargi : au plus l'aide extérieure est importante dans une commune au moins celle-ci trouve de raisons à inciter le citoyen à payer son impôt.

³ Les préférences relevant de choix individuels encore moins justifiés ou explicables que les intérêts.

⁴ <http://www.finances.bj/spip.php?article712>

Pour éviter cet effet négatif, le nouveau FADeC (FONDS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DES COMMUNES) prévoit dans ses conditionnalités un mécanisme qui lie un peu mieux l'effort consenti au financement octroyé. Mais ce n'est qu'un critère parmi d'autres (selon ANCB⁵):

« Les dotations aux communes seront calculées selon des critères. Voici trois variables, qui influent les taux de soutien :

- La première variable (la dotation de structure) est calculée selon le nombre d'arrondissements, de villages ou de quartiers de la ville et par le nombre de représentants élus de la commune.
- La deuxième variable (la dotation de péréquation) est calculée sur la base du nombre de la population, la superficie, l'indice de pauvreté et le taux d'urbanisme de la commune.
- La troisième variable (la dotation de performance) se compose des critères liés au fonctionnement des organes communaux, au fonctionnement de l'administration communale et à la **gouvernance financière locale** (souligné par nous) de la commune. Mais, ces critères sont évolutifs. »

Dans ce contexte, nombre d'interventions en coopération décentralisée peuvent – lorsqu'elles sont essentiellement focalisées sur la maîtrise d'ouvrage⁶ - être appréciées de plusieurs manières :

- positive : compte tenu du contexte politique, il apparaît pragmatique de se concentrer sur les dimensions « matérielles » du processus. D'autant que la qualité du service participe comme on vient de le voir de la prise de conscience notamment en termes de civisme fiscal ;
- négative : l'orientation « technique » des programmes n'est pas suffisante et ne fait pas évoluer les conditions d'une véritable appropriation de la décentralisation et notamment d'internalisation des nouvelles institutions et de leurs missions dans les consciences ;
- intermédiaire : le « technique » est une excellente entrée pour traiter des enjeux plus politiques et de représentations de la décentralisation.

Cette dernière position, la notre, suppose cependant qu'un travail soit fait pour exploiter les situations rencontrées au sein d'espaces de débats et de dialogue afin que suffisamment d'enseignements puissent en être tirés. En tout cas, il convient de garder en tête que le lien mécanique entre aménagements physiques et changements de valeurs et de comportements est loin d'être mécanique.

⁵ Association Nationale des Communes du Bénin, cf. <http://www.ancb-benin.org/?-FADeC->

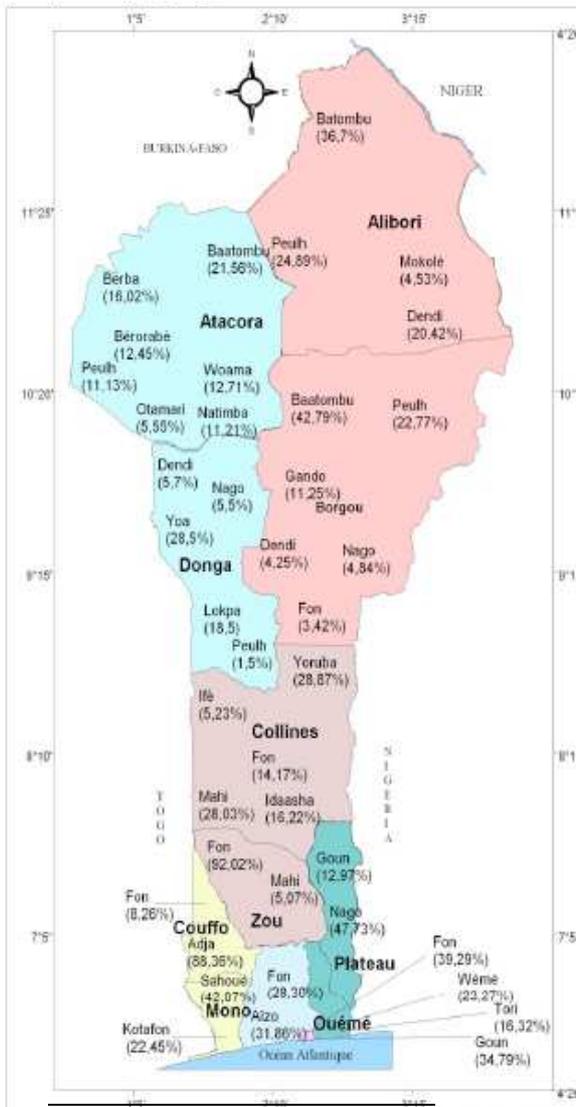
⁶ Cf notamment la capitalisation récente menée sur les coopérations décentralisées françaises par F3E et xx

1.2. CONTEXTE GEOGRAPHIQUE, CULTUREL ET STRUCTUREL

Le contexte géographique dans lequel évolue le programme est assez particulier. Les 6 communes constitutives du département des Collines représentent un espace assez homogène, véritable carrefour routier en lien avec le Niger, le Burkina Faso et les pays voisins (Togo, Nigéria). Le département des collines forme un ensemble historique et géographique suffisamment cohérent pour être appelé « pays ».

Pays de **refuge** historique de peuples chassés du Togo ou du Nigéria par de puissants royaumes, où les collines constituaient de véritables tours de veille et de défense. C'est aussi l'endroit où les axes routiers provenant du Niger et du Burkina Faso se rejoignent. Il est doté de nombreuses ressources (granite, forêts d'acajou, forêts classées. Etc...). C'est donc un pays d'accueil de nombreuses populations chassées par les sécheresses.

Cette vocation d'accueil se marque aujourd'hui aussi par des centres touristiques importants tels que Savalou (Palais du Roi de Savalou particulièrement mis en valeur) ou Dassa (tourisme religieux). Terre d'accueil et de croisement de peuplades, d'abondance et de croyances, c'est aussi un pays caractérisé par une mosaïque de peuplement.



Du point de vue socioculturel, le « pays » des collines est caractérisé par deux grands groupes : les Nabots⁷ (appartenant au groupe Yoruba) et les Mahi. Leur répartition diffère selon les communes et se mélange avec d'autres groupes (extraits des PDC II) :

- **Bantè** : populations anciennes d'Itcha et de Ifè provenant du Nigéria (Ilesha première vague et Ilè-ifè seconde vague) auxquelles se sont ajoutées les groupes d'immigrés que sont les Idaasha, les Mahi, les Fon, les Djerma, les Ibo, les Adja, les Holli, les Peuhl, les Ditamari, les Lokpa, etc..
- **Ouessè** : Shabè (plus concentrés à l'Est) venus de Ilè Ifè au Nigéria et les Mahi (plus présents à l'Ouest) venus de Savalou et du plateau d'Agonlin ;
- **Dassa** : Les ethnies majoritaires sont les Idaasha et Mahi auxquelles il faut ajouter les Adja, les Fon, les Peuhl, les Yoruba, les Yom-Lokpa, etc.
- **Glazoué** : le territoire a été créé en mai 1978 et est composé de localités précédemment sous la tutelle administrative de Dassa-Zoumé et de Savalou. Il est habité aujourd'hui d'Idaasha venus d'Oyo (Nigeria) au sud et de Mahi venus de Tado (Togo). Les autres groupes attirés par le commerce, l'élevage et l'agriculture sont les Haoussa, les fon, les Yoruba, les Peuhls, les Betammaribè, les Djerma et les Dendi.
- **Savè** : Elle constitue une partie de l'ancien royaume yoruba de Savè. Les premiers habitants (Shabè) sont originaires d'Ilè Ifè au Nigéria. Aux côtés de ces autochtones vivent les Fon, les Idaasha, les Bètammaribè, les Peuhl, les Adja, etc.
- **Savalou** : La population est principalement composée de Mahis et d'Ifè. Les deux principaux groupes ethniques de la commune sont le groupe Adja-Tado (Fon et Mahi ; 56%) et

⁷ Les *shabè* constituent une variante de la famille des *nagos* qui regroupent les *shabè*, les *idasha*, les *ifè* et les *itcha* appartenant au grand groupe Yoruba (communication Denis Ayena)

celui des Yoruba (Ifè, Atcha, Idaatcha ; 32%). D'autres minorités sont également représentées : Yom-Lokpa (2,3%), les Peul (2,2%), Otamari (2,5%), Dendi, Baatonu (0,9%)

Les peuples de l'actuelle République du Bénin ont connu avant la colonisation européenne du XIX^e siècle, des formes d'organisation sociale et une certaine conception de la nature du pouvoir politique. A l'étape actuelle de la connaissance des types d'organisation des sociétés, les formes de pouvoir les plus répandues en Afrique et au Bénin sont les sociétés non étatiques dites sociétés segmentaires et les sociétés étatiques rassemblant les monarchies (royaumes, chefferies)⁸

L'influence de cette mosaïque de pouvoirs traditionnels est manifeste sur la vie politique dans les Collines. En 2010 une enquête menée par la Commission nationale des affaires domaniales (Cnad), dénombre 71 cas de conflits sur toute l'étendue du territoire national⁹. Les départements du Zou/Collines viennent en tête avec 17 conflits pour des raisons économiques, politiques, historiques et expansionnistes. Le village de Klougo a défrayé la chronique pour avoir refusé la dépendance administrative d'une des communes au profit d'une autre plus proche de son aire culturelle¹⁰. Un ministre de la décentralisation a perdu son poste, selon l'opinion publique, pour avoir proposé une ville plutôt qu'une autre comme chef-lieu des collines dans le redécoupage administratif qui se dessine. Les tensions sont de notoriété publique entre l'actuel Roi de Savalou, le roi Tossoh Gbaguidi XIII, et le maire de la commune.

De façon plus générale, il est connu et généralement admis dans les villages que le pouvoir traditionnel continue de gérer les affaires locales (litiges fonciers, affaires familiales complexes). Les dignitaires exercent un pouvoir non négligeable dans les prises de décisions. Ce pouvoir traditionnel étant multiple, composé de rois, de chefs locaux, chefs de clans, chefs de collectivités familiales. On peut encore y ajouter les dignitaires de couvents dont l'influence n'est pas négligeable sur les affaires locales.

Cette toile de fond apparaît donc importante pour apprécier la tension entre les attentes d'intercommunalité du programme et les réalités politiques complexes de l'espace des Collines.

Autant d'éléments, évoqués rapidement ici, pour montrer toute la difficulté – et en même temps l'importance - de cette ambition d'intercommunalité projetée bien avant l'heure par la Coopération Picarde.

⁸ On ne peut donc parler d'empire selon M. Tossou Rogatien 2004 Espace et pouvoir politique des aires culturelles traditionnelles du Bénin : le cas des Yoruba-Nago : « L'utilisation du concept « empire » doit être réservé à une entité polyethnique à pouvoir centralisé ; « royaume » à une entité mono ethnique ; « chefferie » à une entité de dimension inférieure à celle du peuple auquel elle ressortit. La notion de système politique dans l'Afrique noire traditionnelle en général et au Bénin en particulier implique alors les notions d'autorité et surtout de pouvoir. »

⁹ <http://lemunicipal.org/index.php/2010/10/25/conflits-territoriaux-entre-les-differentes-entites-locales-du-benin-un-serieux-handicap-pour-la-decentralisation/>

¹⁰ <http://www.savalou.org/web/node/75>

1.3. CONTEXTE PARTENARIAL ET DISPOSITIFS MIS EN PLACE

L'histoire de cette coopération est d'abord celle d'une rencontre entre la Région Picardie et le CIDR déjà actif au Bénin.

Le CRP était porteur d'une vision forte de la coopération décentralisée organisée autour des 3 piliers qui fondaient son objet social comme sa pratique et qui étaient et restent :

- l'intercommunalité
- l'animation territoriale
- la gestion de fonds de développement

Le CIDR avait non seulement de l'expérience en développement local et donc en animation de processus à l'échelle de terroirs notamment, mais disposait également d'une expérience reconnue sur les questions plus économiques d'accompagnement d'entreprises. En revanche, la décentralisation étant toute récente en 1995, le CIDR ne disposait pas encore d'expérience en la matière.

L'alliance CRP – CIDR apparaissait cependant tomber sous le sens et s'est très vite formalisée par un premier protocole de 1995 à 1999 dans les collines¹¹. Ont suivi d'autres conventions par la suite, dans les collines ainsi que d'autres régions du Bénin (Alibori notamment plus récemment).

En 2004, le Conseil Régional à la faveur d'un renouvellement de l'équipe en place, parvient à faire passer la décision de tendre progressivement vers 1% de son budget en solidarité internationale. Celle-ci passe la première année à 0,7 %, augmentant d'un facteur 20 les enveloppes allouées à la coopération décentralisée. L'équipe de la direction internationale est augmentée et de nouveaux programmes conçus au Niger et à Madagascar.

Parallèlement les conditions juridico-administratives de décaissements des fonds se durcissent et poussent l'administration à étudier les montages juridiques adaptés à la fois aux réalités terrain et au cadre légal. Les derniers recrutements ont été réalisés par appel à projets. D'autres acteurs sont ainsi apparus dans la Coopération Décentralisée de la Région Picardie : le groupe IRAM-CIEDEL pour le Niger et SENS une SCIC nouvellement créée pour le programme COPIDES des Collines. Pour l'IRAM cette convention pour la mise en œuvre d'une opération de coopération décentralisée avec une Région de France est une première. Le CIEDEL, quant à lui, a à son actif, différentes expériences avec le Conseil Régional de la Région Rhône-Alpes. Les relations entre le CRP et les opérateurs restent régies par des conventions de subvention.

Dans ce contexte, la notion de partenaire évolue très fort. La Région ouvre son partenariat et en même temps le modifie au plan juridique. Les hésitations dans les rapports entre le terme « d'opérateurs » et celui de « partenaire », traduisent ce changement de posture. En même temps que se diversifie le nombre d'acteurs de la Coopération Décentralisée, apparaît une revendication de l'administration de jouer un rôle plus important dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des programmes.

¹¹ PROTOCOLE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME DE PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL DU ZOU-NORD

1.4. RAPPEL TERMES DE REFERENCES GENERAUX ET PARTICULIERS POUR LE BENIN

1.4.1. LES 8 QUESTIONS-CLEFS

QUESTION-CLEF

Contenus et enrichissements

1 – Toute stratégie d'autonomisation des collectivités du sud repose sur un renforcement de leurs capacités politiques et techniques de maîtrise d'ouvrage.

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

- Capacités à formuler des enjeux territoriaux ?
- Capacités de dialogue social et politique pour formuler une stratégie territoriale concertée ?
- Capacités opérationnelles (de la programmation des actions à la réception des ouvrages) ?
- Capacités à organiser une gestion pérenne des infrastructures, équipements et services communaux ?
- Capacités à organiser et sécuriser juridiquement un plan de financement ?

Corollaire : Les communes ou les intercommunalités disposent-elles d'indicateurs précis et renseignés sur la qualité de la réalisation et de la gestion des ouvrages (satisfaction des usagers, viabilité, praticabilité, fonctionnalité) ? Si oui, quelle est la proportion d'ouvrages présentant un mode de gestion satisfaisant ? Sinon, quelles améliorations envisager en termes de suivi (indicateurs...) et/ou de méthodes de mise en œuvre et/ou d'appui aux collectivités pour avoir des ouvrages gérés de façon satisfaisante ?

Enrichissement : Importance d'élargir le questionnement aux questions

- Comment s'élaborent les choix stratégiques à l'origine
- Quelles différences de perception chez les élus (ou les responsables au moment où se sont négociés les premiers programmes)
- Quel a été à l'origine la place des élus dans la définition des enjeux et modalités de cette coopération décentralisée et notamment de ses trois « piliers » que sont : l'intercommunalité, l'animation territoriale et la mise en place de fonds ? Ces trois piliers épuisent-ils les « enjeux territoriaux » (comment sont traitées par exemple les questions des délimitations frontalières au Bénin) ? Y a-t-il eu débat sur le type de fonds ? Quelles différences de perception de ce point de vue sur les priorités à l'origine et aujourd'hui ?

2 – En complément des outils habituels de renforcement des capacités (formation, expertise), l'outil « fonds de développement local », délégué par la Région aux collectivités partenaires réunies en intercommunalité, permet aux communes d'exercer concrètement leur maîtrise d'ouvrage.

Les fonds de développement local ont-ils permis la mise en pratique de savoir-faire et méthodes acquis par les acteurs locaux dans le cadre des dispositifs de formation et d'accompagnement ? Ceci compte-tenu du contexte extérieur (politique, capacité des élus, capacités des techniciens, complexité des procédures) et en particulier des autres pratiques des autres programmes ou bailleurs présents la zone.

Corollaire : Le volume des fonds de développement est-il en adéquation avec la capacité d'absorption des communes (capacités de cofinancement, maturité des dispositifs de planification et de maîtrise d'ouvrage) ?

Enrichissements :

- Comment les choix sont faits entre partenaires pour décider du type de fonds ?
- Les critères de Qualité du fonds (pour qui, à quelles conditions, pour quoi faire) sont-ils suffisamment explicités au départ et/ou comment sont-ils définis « chemin faisant » ?
- Les règles de bonne gestion et les procédures sont-elles suffisamment explicites et accessibles dès le départ (et sinon comment le sont-elles chemin faisant ? Dans quelle mesure est-il possible de les assouplir notamment ?
- Quels dispositifs ou outils pour suivre le fonctionnement et les dysfonctionnements (processus) ?
- Quels dispositifs de suivi ?
- Quels dispositifs de feed-back et
- Comment on intègre les « réalités » dans les choix futurs et les modalités procédurales ?

3 – L'échelle intercommunale est une échelle pertinente pour la concertation, l'échange de pratiques, et la mutualisation de moyens (ingénierie, plaidoyer...) entre les acteurs du développement territorial

Quelles sont les motivations des élus des territoires partenaires vis-à-vis de la coopération intercommunale (au-delà de l'accès aux fonds de développement local) en termes par exemple d'accès à des partenariats et des réseaux extérieurs ?

Tous les partenaires sont-ils bien sur la même longueur d'ondes de ce point de vue ? N'y a-t-il pas différentes manières de penser l'intercommunalité ?

4 – Une politique communale reconnue et de qualité présuppose la mise en place de mécanismes de concertation entre élus et populations. L'animateur de territoire joue à ce titre un rôle de facilitateur dans le dialogue élus-populations, ainsi que d'accompagnateur dans la mise en œuvre des projets.

4.1 - Les dispositifs de concertation mis en place dans le cadre des programmes ont-ils suscité :

- une meilleure prise en compte dans les actions communales des besoins prioritaires des populations ?
- une meilleure appropriation des politiques communales par les populations bénéficiaires (implication dans la gestion des ouvrages, civisme fiscal, etc.) ? (Niveau 6)

4.2 - Les méthodologies d'animation participative mises en place dans le cadre des dispositifs de concertation permettent-elles l'expression des besoins de l'ensemble des composantes des territoires et des catégories de population (équité hommes-femmes, place des jeunes, etc.) ?

4.3 - Quelles sont les conditions de pérennisation des mécanismes de concertation mis en place, et notamment de la fonction d'Animateur de territoire / agent de développement local (atouts, contraintes, perception par les acteurs) ? Comment cela fonctionne ? Quelles différences de perceptions

Enrichissement : Est-ce que le mandat des animateurs est suffisamment précisé et discuté ? Comment leur travail est-il suivi et apprécié ?

5 – La mise en place et l'opérationnalisation de programmes structurants d'appui à la maîtrise d'ouvrage permet de poser les bases techniques et institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre d'approches sectorielles ciblées sur des problématiques plus spécifiques de chaque territoire.

Le postulat peut-être inversé : les programmes sectoriels peuvent apporter des bases au développement de dynamiques institutionnelles intercommunales. Les deux facettes seront analysées.

Quelle est la cohérence entre les programmes structurants et les programmes sectoriels appuyés par la Région Picardie sur les territoires de coopération concernés (en termes d'identification thématique, de dispositifs, et de méthodes de mise en œuvre) ?

Enrichissement : si la déclinaison de ce que l'on attend en termes de « Qualité » de cette cohérence¹² est sans doute difficile à poser à l'origine des programmes, il s'avère important de voir ici comment elle se construit petit à petit à travers les « retours » du terrain et peut-être comment cela se traduit dans des règles plus explicites.

6 – La Région Picardie et ses collectivités partenaires recourent à des opérateurs techniques professionnels pour les appuyer dans la conception et la mise en œuvre de leurs coopérations décentralisées.

6.1 - Quelles leçons tirer de ces expériences de partenariat collectivité - partenaire technique, en termes d'atouts et de contraintes spécifiques par rapport à d'autres modes d'intervention en coopération décentralisée ?

6.2 - Comment renforcer les relations institutionnelles et techniques entre collectivités partenaires, en articulation et complémentarité avec l'appui technique fourni par les opérateurs sur les programmes ? Dans ce cadre, quels seraient les rôles respectifs et les relations entre les techniciens du Service des relations internationales de la Région Picardie, les collectivités partenaires et les opérateurs professionnels ?

Enrichissement : l'enrichissement porte surtout ici sur la façon dont au-delà des relations formelles, le partenariat est pensé et évolue. En lien avec un contexte à la fois politique et juridique.

7 - La coopération décentralisée implique des efforts politiques et financiers de toutes les collectivités territoriales impliquées. En retour chaque partenaire attend que se concrétisent des opportunités bénéfiques pour son territoire, ses entreprises et ses habitants. La Picardie et ses partenaires cherchent donc à multiplier ces opportunités de *réciprocité* dans leurs coopérations à mesure que celles-ci gagnent en maturité.

Parmi les différentes pistes de réciprocité actuellement explorées ou explorables (en matière de rayonnement international, de culture, de recherche, de développement économique et d'animation territoriale), lesquelles paraissent les plus porteuses ?

Enrichissement généraux : Comme rappelé lors de la réunion de cadrage, il est question ici de réciprocité en termes économiques mais aussi culturels (importance des forums et autres activités de société à société ...), politiques (vision et pratiques de gouvernance).

Enrichissement par la « qualité » : quels dispositifs de communication existent sur ces programmes, permettant aux différents acteurs du territoire Picard (communes, associations, ONG, écoles...) de pouvoir se positionner par rapport à la CD de la Région. Quelles réalités, quelles contraintes, pèsent sur cette communication.

8- En concertation avec ses partenaires, la Région Picardie met en place des procédures qui visent une utilisation sécurisée et transparente des fonds publics régionaux.

Dans quelle mesure les codes de financements et les procédures mis en place pour l'utilisation des fonds régionaux (FDL, FIAC, FAIL, etc.) garantissent-ils une gestion transparente des fonds tout en permettant un déroulement satisfaisant des opérations financées sur le terrain ?

Enrichissement par la « qualité » : Ces règles sont-elles suffisamment claires (niveau 2) et traduites dans des procédures et des pratiques cohérentes (niveau 3 et 4) et sont-elles suffisamment discutées (niveaux 6 à 8).

¹² Pas de conflits ? Ou des tensions régulées ? Une totale convergence et articulation ou des « passerelles » possibles ?

1.4.1. LES QUESTIONS SPECIFIQUES SUPPLEMENTAIRES POUR LE BENIN

Au Bénin, l'évaluation porte sur deux programmes :

- le programme « institutionnel » d'appui au GIC
- le programme « économique » lié au COPIDES

Bien que le second puisse être considéré comme un volet du premier, les montages entre acteurs, les logiques et les activités sont suffisamment différentes pour que cette distinction soit nécessaire.

Programme GIC

- Evaluer les synergies réelles ou potentielles entre les différents programmes du CIDR au Bénin. Quel est l'intérêt des rencontres inter-programmes organisées depuis 2009 au Bénin
Comment en améliorer l'apport pour chacun des programmes de la Région Picardie ?
- En quoi les programmes de la Région Picardie ont-ils influencé ou influencent-ils la définition des politiques nationales dans les domaines de la gouvernance et de l'animation territoriale, de l'intercommunalité, de la décentralisation au Bénin?
- Appréciation du rôle qualitatif de la société civile (les citoyens) dans le développement des territoires
- Projection de la capacité de la dynamique intercommunale à s'autonomiser de manière pérenne (appropriation par les acteurs locaux et reconnaissance dans l'environnement national).

Programme COPIDES

- Apprécier la pertinence de l'approche Entrepreneurat Solidaire dans le contexte spécifique des Collines et dans celui de l'aide au développement en général ;
- Apprécier, voire comparer, l'efficacité (efficacité/coûts) du programme COPIDES et de l'approche « entrepreneuriat solidaire » comme moyen de diminuer durablement la vulnérabilité des populations concernées ;
- Apprécier l'effet retour en Picardie d'une telle approche et l'intérêt que peuvent y voir les contribuables picards ;
- Proposer des orientations pour la suite de l'action après 2011, notamment en termes de consolidation et d'essaimage éventuel.

1.5. METHODE D'EVALUATION UTILISEE

Lors de la préparation de la mission, nous avons proposé la « qualité des services » comme modèle conceptuel et la « boucle de la qualité » comme outil d'investigation. Ceci étant donné l'importance accordée par le CRP à la qualité de manière générale, notion qui revient souvent dans les termes de références.

Le modèle et son outil sont cependant vite apparus lourds à appliquer à toutes les dimensions de cette coopération. Sa pertinence pour les dimensions de réciprocité par exemple posait problème. Par contre ils se révélaient particulièrement utiles pour discuter de la maîtrise d'ouvrage.

En même temps, il nous est apparu important de reprendre les critères classiques d'investigation pour bien analyser chacun des programmes spécifiques dans le détail.

Le résultat est donc un mixe des deux modèles :

- la « qualité des services » reste le modèle général d'appréciation de l'ensemble de la coopération, et en particulier une bonne partie des 8 questions clefs. Mais il est plus considéré comme modèle heuristique que comme outil précis d'investigation. Il sera utilisé pour le rapport de synthèse et permettra de construire la comparaison entre pays et programmes, et donc la transversalité de l'analyse.
- les critères d'évaluation classiques (pertinence, efficacité, efficience, effets-impact, durabilité) sont utilisés pour décrire les programmes spécifiques, dans leur détail. On leur a ajouté un critère de satisfaction pour faire le lien avec la qualité.

Les paragraphes suivants précisent les éléments conceptuels et pratiques de la méthode

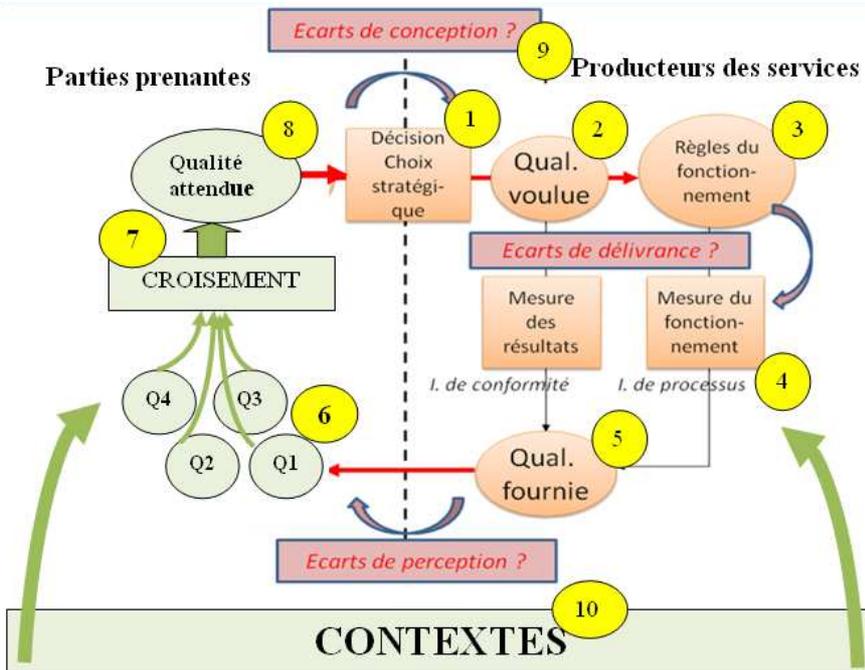
1.5.1. MODELE CONCEPTUEL GENERAL UTILISE POUR LA COMPARAISON : LA QUALITE DES SERVICES

Il s'agit d'une adaptation de la boucle de la qualité utilisée dans les services publics. Nous proposons de l'adapter aux contextes des programmes à partir d'une base générale qui est résumée au schéma suivant :

Les chiffres font références aux questions que l'on peut poser à chacun des niveaux de la boucle :

1. *Sur quelles bases se prennent les décisions* (à l'origine pour le choix des objectifs du programme et par la suite ; pour l'affectation des fonds de développement ; pour les réalisations d'investissement publics ; pour le choix des entreprises d'économie sociale...) ?
2. *Les exigences sont-elles suffisamment définies au départ ? Le sont-elles trop ?* En quoi consistent-elles ? Qui les fixent ? Dans quelle mesure ont-elles évolué ? A la suite de quoi ou sous l'influence de qui ?
3. *Comment ces exigences sont-elles traduites en règles et procédures ?* Qui les a définies ? Les conditions d'exercice de ces procédures étaient-elles adaptées aux contextes respectifs de chacun des 3 programmes ?
4. *Comment et par qui ces règles et procédures sont-elles suivies lors de la mise en œuvre ?* Quels dysfonctionnements apparaissent, sous quelle forme, aux yeux de qui ? Quelles ont été les raisons, buts, modalités, circonstances,... de leur abandon ou de leur réorientation ? (Examen du processus)
5. *Quelle qualité présente le service une fois réalisé aux yeux de ceux qui le fournissent ?* Quels aspects sont particulièrement valorisés ? En quoi répondent-ils, ou s'écartent des critères définis au départ ? (Examen de la conformité)
6. *Comment le service est-il perçu chez les parties prenantes ?* Quelles différences de perception des résultats ? De quelle nature sont les écarts avec la façon dont ces usagers prévoyaient la qualité au départ (écarts par rapport aux attentes originelles)
7. Même questions par rapport aux usagers au Nord.
8. *Comment cette analyse est-elle remise en perspective des contextes plus généraux ?* En quoi alimente-t-elle de nouvelles façons de concevoir les besoins/attentes ?
9. *Quels écarts de conception entre partenaires et entre Nord et Sud ?* Quel sens attribue t-on à ce qui est fait ? Y a-t-il des différences dans les façons de concevoir l'intercommunalité, la planification, la gestion, la gouvernance de manière générale... ? Comment ces différences évoluent-elles ??

10. Comment les contextes influencent d'une part le fonctionnement des dispositifs et d'autre par les perceptions des acteurs ?



En pratique cependant il va de soi que toutes ces questions ne seront pas posées de manière systématique. Le détour par les terrains devrait cependant permettre de les renseigner globalement de façon à expliquer le fonctionnement de la coopération décentralisée dans son ensemble et en rendre une image suffisamment globale. Dans le même esprit, il est important de souligner que la satisfaction ne sera pas appréciée à partir d'une sommation d'opinions sur les préférences individuelles mais à la lumière d'une **remise en contexte** des

différents avis (quelle est la position de celui qui énonce sa préférence ? quels sont ses intérêts et enjeux ?) et d'un croisement (notamment lors des ateliers de restitution).

Cette grille permet aussi de questionner autrement la « satisfaction ». Rappelons que la satisfaction en tant que telle ne peut pas être l'argument ultime d'une politique, sauf à évacuer la fonction politique. Or, justement la fonction politique dans une collectivité ne consiste pas simplement à satisfaire un électorat, ou un public perçu comme clientèle, mais à incarner le corps politique dans sa complexité et dans sa diversité et dans sa destinée (par exemple sous la forme d'un projet de vivre ensemble). Ce que tente notre représentation schématique c'est précisément de distinguer la *satisfaction des individus*. - importante parce que ce sont des individus qui bénéficient ou utilisent les services communaux au quotidien - de la *satisfaction collective* - qui n'est évidemment pas l'agrégation des préférences individuelles mais qui relève plutôt d'une mesure de la qualité des politiques menées, par exemple leur orientation, en particulier la question de savoir dans quelle mesure elles sont éclairées par une vision de l'avenir qui va au-delà des sensibilités particularistes et du jeu des équilibres des forces. Mal comprise, pauvrement interprétée, la boucle de la qualité appliquée à des instances publiques comporte en effet le risque de réduire la gestion collective et sa dimension politique à une simple affaire de management commercial (à la manière d'une entreprise face à une clientèle qu'elle s'attache à séduire pour accroître ses parts de marché). Les communes et les autres instances territoriales ne peuvent évidemment en aucune manière être alignées au même titre que n'importe quel commerce, elles ne peuvent en aucune manière être placées sous le même régime symbolique que celui qu'impose le marché. Il va sans dire que nous aurons particulièrement soin d'éviter une telle dérive en mobilisant le modèle de la Qualité.

1.5.2. CRITERES D'ANALYSE DES PROGRAMMES : LES CRITERES OCDE

Les cinq critères présentés ci-dessous correspondent à la pratique traditionnelle de l'évaluation de l'aide au développement formalisée par l'OCDE (CAD). Nous les discutons ici en montrant brièvement comment ils ont été enrichis par nos questionnements relatifs à la qualité.

1.5.2.1. Pertinence

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds. Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à se demander si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

Exemple : Dans quelle mesure la concentration de l'aide sur l'éducation de base correspond-t-elle aux besoins du pays partenaire ?

Sont aussi discutés, à ce titre, la façon dont les programmes ont été conçus, discutés, négociés. De même que la cohérence interne entre les attendus à court terme (résultats attendus) et les objectifs plus globaux (à long terme). C'est aussi à ce niveau que se pose la question de savoir s'ils sont plus le reflet de préoccupations ou compétences des opérateurs que des véritables besoins. Enfin, s'agissant des « *attentes des bénéficiaires* » il s'agit d'apprécier si l'on sort précisément de ce cadre pour interroger plus largement les intérêts, les besoins, les demandes plus ou moins explicites, ... et non pas d'individus, mais de collectifs voire du Collectif. Le contexte intervenant bien entendu pour savoir si au moment de l'identification du programme, les facteurs pesant sur les orientations et l'issue du programme étaient bien appréciés et maîtrisés.

1.5.2.2. Efficacité

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

Remarque : terme également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d'une activité ; mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d'atteindre, ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en terme de développement institutionnel. Terme connexe : effectivité.

Exemple: Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à un accès équitable à une éducation de base de bonne qualité ?

Au titre de l'efficacité, nous avons tenté de distinguer dans les rapports terrain, ce qui est dit ou fait de l'analyse que l'on peut en avoir *a posteriori*. Ainsi la réalisation de nombreux puits, même s'ils sont prévus, n'est pas forcément « efficace » si elle ne résout pas le problème de l'entretien des puits déjà existants. L'amélioration de la participation des populations aux services n'est pas forcément efficace, si, dans sa pratique, rien ne permet de penser qu'elle améliore la représentation des institutions chargées de ces services (alors qu'on en a formulé l'attente à long terme). L'efficacité exige donc d'être chaque fois interprétée et pensée dans un cadre élargi.

1.5.2.3. Efficience

Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

Exemple: La mise en œuvre sous forme d'aide budgétaire sectorielle a-t-elle permis d'obtenir les mêmes effets avec des coûts de transaction moindres pour le commanditaire et le pays partenaire ?

Ce critère a dans certains rapports été enrichi par une appréciation des relations au sein des équipes opérationnelles. Il touche pour nous à tout ce qui relève des capacités à mobiliser les ressources de toute nature, financière, humaine, technique et symbolique.

1.5.2.4. Durabilité (pérennité, viabilité)

Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

Exemple: Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à un rattrapage durable du retard d'entretien du réseau routier ?

Plus pertinente sur les « vieux » programmes que les plus récents, cette question est cependant importante notamment. Ces notions – durabilité, pérennité, viabilité – sont loin d'être synonymes. Elles ont besoin d'être réinterprétées dans chaque situation. Ainsi, par exemple, pour une pompe, le fait d'être durable technologiquement peut s'opposer à une viabilité sociale et économique qui tire parti du fait qu'elle puisse tomber régulièrement en « petites pannes », chacune de ces petites pannes permettant de mobiliser les cotisations et de mettre au travail l'organisation sociale chargée de la maintenance. De même pour les infrastructures, la qualité des matériaux, qui conditionne la durabilité de l'édifice, est mise en tension avec les capacités locales de les entretenir et de les réparer.

1.5.2.5. Impact

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

Exemple : Du point de vue des publics concernés, les nuisances environnementales sont-elles acceptables en comparaison des effets positifs de l'intervention ?

Bien qu'effets et impact soient analysés aussi, notre perception de l'impact est moins linéaire qu'itérative et part du principe qu'il suppose une théorie suffisamment fondée du changement et une bonne connaissance des situations, des acteurs en présence et de leurs relations. Le questionnement est donc plus large et interroge la capacité à rester en résonance avec les dynamiques locales pour tirer parti de leurs mouvements. Cette perception est exprimée dans la qualité par cette capacité à « boucler » c'est-à-dire à apprendre constamment de chaque expérience. Une telle capacité suppose de savoir ce que l'on doit apprendre, d'avoir au départ au moins à titre d'hypothèse une ou plusieurs idées des impacts à rechercher et quelques modèles de changement pour y parvenir.

1.5.3. MODALITES PRATIQUES ET DEROULEMENT DE L'EVALUATION

La mission a débuté par différents entretiens à Cotonou auprès de coopérations étrangères - DANIDA, PNDCC (BM), PACTE (UE) – et de personnalités ayant joué un rôle important dans le programme (ancien président du GIC (Mr Visso) ; ancien Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration, et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) (Mr Moko) ; nouveau ministre de la MDGLAAT (Mr Alassane SEIDOU¹³). Ces investigations n'ont plus se poursuivre les premiers jours et ont donc été complétées après la restitution en fin de mission. Elles ont permis d'avoir une image relativement précise de la place qu'occupe l'investissement de la Région Picardie dans le concert de l'aide à la décentralisation dans le pays.

La mission s'est ensuite rendue à Dassa où elle a rencontré une première fois l'équipe technique du GIC pour affiner le programme des visites dans les communes. Ce travail a permis de connaître l'équipe et de mieux articuler le volet institutionnel de la mission et le volet économique. Nous avons ainsi décidé de nous faire accompagner dans certaines communes par le président du GES, Mr Anicet Kpondéhou, là où des expériences d'entrepreneuriat social et solidaire sont en cours (Savalou notamment) de manière à optimiser le temps dans les communes.

Dans les mairies, la démarche tentait de procéder par une première réunion avec l'équipe administrative, ensuite par une seconde réunion avec les élus et enfin par un entretien plus privé avec le maire dans la même matinée. Cette démarche permettait de confronter différentes informations et perceptions à partir d'une grille de question relativement identique selon les catégories rencontrées :

- Des premiers échanges relativement ouverts portant sur « *votre compréhension de la décentralisation et de ses enjeux* » ;

¹³ Aujourd'hui remplacé par Mr Raphael EDOU

- Suivis d'échanges tout aussi larges sur « *les principaux problèmes rencontrés dans la commune et par la municipalité* » (comprenant des précisions sur le budget de la commune, la composition du conseil, la structuration de l'administration communale, etc.) ;
- Ce qui permettait d'introduire et confronter ces premières informations avec « *les différents apports du programme GIC dans votre commune ?* »
- Et de continuer sur « *les perspectives futures et les attentes* »

Dans la pratique, les entretiens ont parfois été menés simultanément avec une partie de l'équipe administrative et quelques élus ensemble (Dassa, Savalou, Glazouè), parfois même avec le maire (Ouessè). Dans d'autres cas, notamment à Bantè où un atelier de formation avait lieu au même moment, les personnes ont du être rencontrées plus individuellement à partir d'un échantillon plus restreint. Les maires de Savalou et de Glazouè n'ont pu être rencontrés. L'un parce qu'il préparait un voyage en Belgique, l'autre pour indisponibilité au moment de notre visite.

Les midis étaient l'occasion d'une poursuite des échanges avec le maire et quelques personnes autour d'un repas.

Les après-midi étaient généralement consacrés aux visites de réalisations à raison de 3 infrastructures par communes (dont 1 présentant une situation problématique, 1 équivoque et 1 à la hauteur des attentes). L'occasion de rencontrer des comités de suivi et parmi ceux-ci quelques anciens président de comité de territoire. Le chef de Service Technique nous accompagnait généralement dans nos visites de même que l'Animateur du Territoire.

La mission a aussi pu rencontrer chacune des entreprises en activité, ainsi que 2 nouvelles pressenties (informatique et valorisation de jus) lors de réunion du GES (2) et sur le terrain. Elle a pu également rencontrer des tontines pour Ruche des Collines, COMALOC, Huiles Végétales des Collines, Volailles de Collines.

Elle a enfin pu participer à une partie de l'Assemblée Générale du GIC qui devait statuer sur un certain nombre de questions institutionnelles importantes (une grande partie de ces échanges ayant été filmés).

1.5.4. DIFFICULTES ET LIMITES

Si le temps a manqué pour un travail plus important sur les infrastructures et parfois en termes d'entretiens avec certaines communes, l'ensemble des informations collectées apparaît riche et cohérent. Une certaine redondance apparaissant même en fin de mission, signe que nous arrivions à saturation et que de nouvelles situations ou appréciations ne nous parvenaient plus.

Cela ne veut pas dire que nous ayons tout constaté et vu. Il y a certainement des situations qui nous ont échappé. Mais il nous semble que les principaux constats se répètent suffisamment d'une commune à l'autre pour donner une image claire à la fois de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire.

2. RESULTATS DE L'ÉVALUATION

2.1. UNE PERTINENCE FORTE MAIS UNE COHERENCE A REVOIR DANS LE TEMPS

Pour discuter de ce critère il convient de remonter dans l'histoire, bien avant le programme 2007-2011 qu'il nous est demandé d'évaluer.

2.1.1. LE CONTEXTE HISTORICO-INSTITUTIONNEL AVANT PROGRAMME ET LES ÉVOLUTIONS RECENTES

Dans le contexte de construction de la décentralisation au Bénin, l'investissement du CRP dans les Collines est considéré de façon assez unanime par les coopérations et les autorités rencontrées comme précurseur.

Le travail mené depuis 1995 pour construire des plans à l'échelle supra-villageoise - en Plan de Territoires au début, en Plan de Développement Communal ensuite - et fédérer ainsi une certaine identité communale constitue un pilier important de cette politique. Ces manières de faire se sont rodées et améliorées au fil du temps. Anciennement très portées par une logique participative ascendante assumée (voir les échanges autour de l'évaluation de 2003)¹⁴ l'élaboration du plan s'est progressivement ouverte aux élus et services déconcentrés à chacun des niveaux (voir schéma p. xx). De sorte qu'elle apparait dès le début du programme plus cohérente avec les textes de lois et la logique de décentralisation. Par rapport aux coopérations investies dans ce domaine (CTB¹⁵, GIZ¹⁶), l'exemple du GIC des Collines se distingue par une appropriation plus avancée du processus (absence d'expatriés, suivi de plus en plus espacé des partenaires extérieurs) et une architecture d'animation à la participation des populations depuis le village jusqu'à la commune (ce qui n'est pas le cas des coopérations qui structurent leur plan autour d'un cadre de concertation à l'échelon communal notamment pour le cas de la GTZ). La comparaison avec les communes limitrophes (territoire du Zou) ne laisse selon les services de la préfecture¹⁷, aucun espèce de doute quant à la différence de qualité.

L'intercommunalité, autre pilier de la politique du CRP depuis ses débuts, est toujours en avance sur les textes de lois. L'intercommunalité menée à terme peut (i) Contribuer à la mutualisation des moyens autour de projets d'intérêt partagé ; (ii) Suppléer à l'absence de coordination et de planification. Elle est donc en théorie particulièrement opportune dans un pays où n'existe pas d'échelon intermédiaire de décentralisation qui aurait pu jouer ce rôle. Dans d'autres régions, les communes n'ont pas le temps d'élaborer une vision partagée, qu'une intercommunalité départementale voit le jour, rendant la situation plus difficile à appréhender par les élus locaux et l'assistance technique¹⁸. Dans les Collines, dès 1995, le programme ambitionnait la construction partagée de l'enjeu de chaque échelle, avec un recours stratégique à la maîtrise d'ouvrage déléguée le cas échéant. C'est ainsi qu'un GIC a été créé en 2004-2005 pour construire une « *intercommunalité de services* »¹⁹. Bien des autorités et des coopérations rencontrées reconnaissent suivre toujours de loin l'expérience des Collines pour alimenter les réflexions et textes de lois sur l'intercommunalité. Le passage du GIC en EPCI est attendu par certains (Service de l'Eau de Dassa par exemple).

L'articulation de fonds de développement en faveur de demandes issues de la population (ici le FDT²⁰) et de fonds d'appui aux Communes (ici le FIAC²¹) représentent eux aussi une particularité importante mais plus récente pour ce qui concerne le FIAC. Autrefois exclusivement réservés aux demandes issues des populations à travers le processus de planification du territoire, les outils de financement se sont diversifiés à partir du

¹⁴ qui, de l'avis de certains élus dépréciait le rôle des préfets, sous-préfets et ensuite élus.

¹⁵ Coopération Technique belge

¹⁶ Coopération technique allemande (anciennement GTZ)

¹⁷ La mission n'a pu consulter de PDC de communes de Zou pour comparer

¹⁸ Ex. ADeCoB dans le Borgou

¹⁹ Selon les termes de la documentation de l'époque.

²⁰ Fonds de Développement Territorial

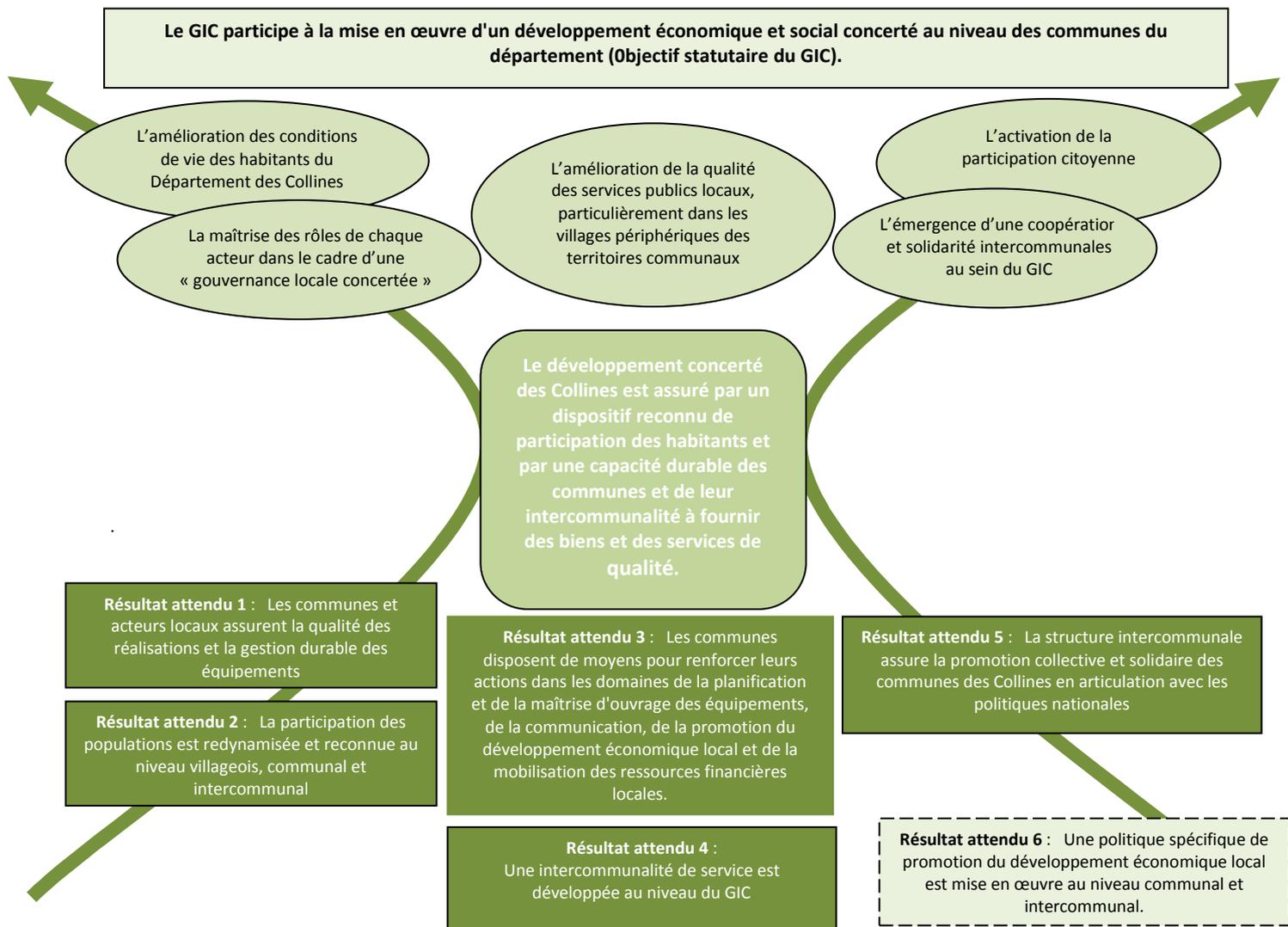
²¹ Fonds Intercommunal d'Appui aux Communes

présent programme pour mieux appuyer les demandes des mairies. Ceci en anticipant la création du fonds FADEC très attendu, mais dont la mise en place a beaucoup tardé.

2.1.1.2. LA PROGRAMMATION DU VOLET GIC ET SON CADRE LOGIQUE

LA LOGIQUE D'INTERVENTION : UNE COHERENCE INTERNE SUFFISANTE

La programmation et l'élaboration du cadre logique ont suivi une démarche particulièrement participative et longue (deux ans) comme on peut le voir dans le schéma de programmation du projet reproduit en annexe xx. Restitué en « arbre » la logique d'intervention fait apparaître un « tronc » (ou cœur du programme) qui mêle différentes échelles (commune, intercommunalité) et différentes caractéristiques (concertation, participation, durabilité, capacités) autour d'une exigence centrale : la fourniture de biens et de services de qualité.



Le dernier Résultat attendu (RA6) a été partiellement refondu dans certains autres Résultats (RA3) et a donné lieu à un autre programme, le programme COPIDES, aux modalités et acteurs totalement nouveaux, puisqu'il propose une façon totalement nouvelle de penser et de pratiquer l'économie dans les Collines : l'entreprenariat social et solidaire (voir point suivant).

Constat majeur

Ce cadre prévoyait d'assurer en 5 ans, la reconnaissance, le renforcement de capacité et l'articulation des différentes instances, aux différentes échelles, en mariant des exigences de qualité et de durabilité et en proposant en grande partie de nouvelles façons de pratiquer la politique comme l'économie dans le pays

NOTRE ANALYSE : DES DIFFICULTES A POSER LES ENJEUX POLITIQUES ET UNE DECONNEXION ENTRE L'AMBITION DE PERENNISATION ET LES REALITES LOCALES

La formulation du cadre logique

Le cadre logique apparait cohérent au sens où les différents résultats-attendus participe bien à faciliter l'obtention de l'objectif spécifique « *Le développement concerté des Collines est assuré par un dispositif reconnu de participation des habitants et par une capacité durable des communes et de leur intercommunalité à fournir des biens et des services de qualité* ».

Cette formulation – comme celle de certains résultats-attendus (RA3 surtout) - mêle cependant de nombreuses attentes différentes, orientées vers les communes et en même temps vers la construction de l'intercommunalité. L'échelle communale semble privilégiée. Ceci est renforcé encore par la formulation de l'objectif spécifique qui met d'abord l'accent sur un « *dispositif de participation des habitants* », ensuite sur celui de « *capacité durable des communes* » enfin sur « *leur intercommunalité* ».

Les 3 premiers résultats-attendus confirment une attention plus forte à ce qui se passe dans la commune. Le troisième résultat étant un mélange de bien des attentes, dont notamment celles de développement économique. Une telle formulation ne permettait pas un suivi plus rapproché des différentes attentes. Les indicateurs d'ailleurs restent relativement généraux : précis lorsqu'il s'agit d'apprécier si les « moyens sont bien à disposition des communes, beaucoup plus vague dès qu'il s'agit de « maîtrise d'ouvrage effective » (RA3) ou de qualité (RA1 : « *95% des infrastructures sont de qualité satisfaisante* »)

Les 2 suivants problématissent la question de l'intercommunalité par rapport d'une part à la participation des communes dans la construction du GIC et d'autre part à la participation d'autres PTF. La question de la vocation « politique » de l'intercommunalité, sa capacité à défendre des intérêts communs des communes, n'est pas posée.

Les hypothèses et conditions préalables font peu cas de la forte politisation des affaires communales. L'accent est mis sur le statut des ADT et sur la bonne gestion des fonds.

Enfin on peut regretter, au niveau des indicateurs, le manque de « niveau zéro », niveau de base de l'état de la maîtrise d'ouvrage et des capacités communales, qui aurait permis de mieux apprécier les résultats obtenus.

L'ensemble donne au total l'impression d'une certaine hésitation à l'époque du montage du programme, par rapport à la vocation de l'intercommunalité. Cette hésitation étant tranchée, dès l'origine du projet, en faveur d'une intercommunalité *de services* en appui aux communes, sur la démarche participative et la maîtrise d'ouvrage, plus que pour une intercommunalité « politique », de défense d'intérêts et de construction d'une identité supra-communale. Cette dimension politique manquant aussi à l'échelon communal où (contrairement au cadre logique du projet développé par le CRP au Niger par exemple) on ne trouve pas de résultats-attendus portant sur le bon fonctionnement des instances communales. Ces orientations de départ conditionnent, comme on le verra plus loin, l'équipe technique du GIC dans sa composition comme dans ses missions et donc dans ses perspectives pour l'avenir.

Cette orientation témoigne de démarches plus techniques que politiques qui peuvent s'expliquer par la situation de l'époque, les histoires particulières de chacun des partenaires, et par le caractère précurseur de la démarche d'intercommunalité à un moment où les communes venaient à peine de voir le jour. Il peut sembler en effet pragmatique, dans les conditions de l'époque, de d'abord chercher à créer une communauté de pratiques avant de tendre vers une communauté plus identitaire, une communauté de destin. Il serait en tout cas hasardeux a posteriori de conclure cette question de manière trop tranchée.

L'accent porté à l'échelon communal apparait plutôt logique et pertinent pour l'époque. La cohérence entre les attendus à long terme - les objectifs globaux en termes de « *maîtrise des rôles de chaque acteur dans le cadre d'une gouvernance locale concertée* » et de « *développement économique et social concerté* » et les résultats-attendus qui doivent y mener mérite cependant une discussion : il apparait que toutes les dimensions de cette

gouvernance, en particulier l'accompagnement à un meilleur fonctionnement des instances communales, n'étaient pas considérées et que l'on se basait surtout, à l'époque en tout cas, sur les mécanismes de participation de la population « à la base » et de maîtrise d'ouvrages.

Une logique programmatique qui pousse à une 'pérennisation' prématurée

Comme différentes incises le soulignent dans ce qui précède, la politique de la Région Picardie a évolué. D'une démarche autrefois très fondée sur une démarche participative ascendante issue du développement local (dans une logique de démocratie participative surtout), elle s'est dès le début du programme 2007-2011 ouverte à la décentralisation en (i) élargissant son dispositif de planification participative aux élus, en (ii) diversifiant ses outils financiers, en (iii) en accompagnant la mutation du GIC (qui s'est traduite tout récemment par la modification des statuts de manière notamment à mieux se préparer aux exigences des futurs EPCI) tout en renforçant son assise politique dans les communes.

Ces changements étaient donc conséquents et soulevaient autant de questions de fond que d'enjeux de positionnements institutionnels pour les différents acteurs de cette coopération lors de l'élaboration du programme. Ils n'étaient donc pas sans tensions²². Ceci dans un contexte encore largement indéterminé au plan politique par rapport au statut d'intercommunalité, à celui des agents communaux, au financement des ADT, etc.

Pourtant les travaux accouchent d'un programme de « pérennisation », pensé comme la suite logique des investissements antérieurs :

« La phase II du Programme de Développement Local des Collines – PDL, défini en 1999 pour une durée de 7 ans, s'est décomposée en deux étapes, l'une de quatre ans (2000-2003) dite de « consolidation » et l'autre de trois ans (2004-2006) dite de « autonomisation ».

L'année 2006 constitue donc l'ultime année de cette deuxième phase de la coopération décentralisée entre la région Picardie et les communes des Collines. Elle correspond aussi à l'autonomisation du Groupement Intercommunal des Collines (GIC), créé en 2004 par les 6 communes du Département.

Pour assurer la pérennité du dispositif et son intégration institutionnelle au Bénin, le Conseil Régional de Picardie a décidé de poursuivre l'accompagnement du GIC sur une période de cinq ans.²³

Après la « consolidation » et « l'autonomisation » restait donc la « pérennisation », ceci dans un contexte où, comme on l'a vu, la décentralisation était encore peu définie, particulièrement à l'échelle intercommunale, et où les cadres de financement (FADEC) n'étaient pas encore définis. Cette situation d'inachèvement n'échappait pas aux promoteurs du programme qui écrivaient en 2006 :

« Sur la période 2007-2011, des nombreuses évolutions sont attendues et devraient amener le GIC à adapter son organisation interne, voire ses statuts :

- *Promulgation de la loi sur l'intercommunalité avec la naissance des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).*
- *Multiplicité des partenariats techniques et financiers.*
- *Mise en place au niveau national d'un Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC).*
- *Politique de l'aménagement du territoire qui prévoit des intercommunalités sur des « espaces de développement partagé ».*
- *Evolution de l'Union des Communes des Collines, en relation avec l'ANCB.*

Le projet de loi « portant modalités de coopération intercommunale au Bénin » est actuellement à l'étude au niveau de la Cour Suprême. Pour mettre en œuvre son programme 2007-2011 dans les conditions institutionnelles et légales requises, le GIC devra certainement se muer en EPCI (...) »

Ceci tout en assurant les nombreuses attentes déclinées au cadre logique.

²² Tensions qui se sont particulièrement manifestées lors de l'évaluation de 2003 en pleine confrontation entre logiques communautariste ascendante et logiques plus descendantes issues des nouvelles prérogatives communales.

²³ Texte souligné par nous

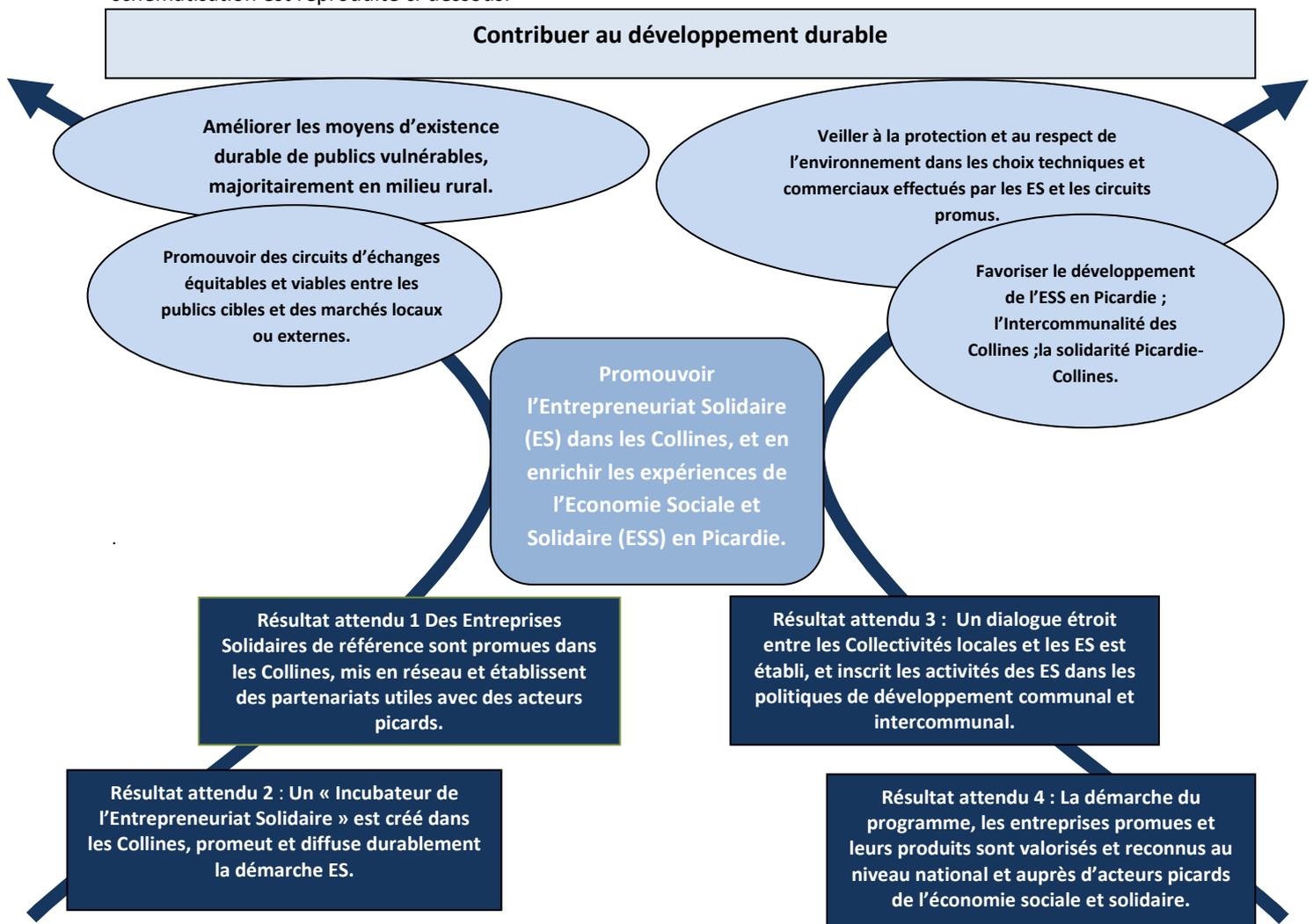
Si donc, dans l'absolu, les principes étaient pertinents - de même que chacun des objectifs et résultats attendus pris séparément - si également on pouvait reposer sur une certaine ancienneté de l'intervention et des acteurs, l'ensemble donne très nettement l'impression d'avoir surinvesti ce programme d'attendus difficilement compatibles avec l'évolution beaucoup plus lente du contexte béninois.

Ce constat est un classique particulièrement dès lors qu'il s'agit de transformations institutionnelles à partir du moment où elles sont portées par des logiques programmes. On verra dans les chapitres suivants comment les choses se sont déroulées, mais il apparaît d'ores et déjà qu'il n'était pas possible d'assurer ces exigences dans le temps imparti au projet.

Conclusions *Des objectifs pertinents, mais trop nombreux. Des attentes pertinentes mais ambitieuses et trop « pressées » : Il n'était pas possible d'assurer autant d'exigences « définitives » dans le temps imparti au projet, compte tenu des contraintes du moment et de l'inachèvement des textes de lois sur l'intercommunalité et le statut des agents communaux.*

2.1.3. LE CAS PARTICULIER DU VOLET ECONOMIQUE : LE PROGRAMME COPIDES

Le sixième résultat attendu a donné lieu en 2008 à un programme spécifique, conduit par un autre opérateur après sélection par appel à projets. Ce programme disposait donc de son propre « cadre logique » dont une schématisation est reproduite ci-dessous.



Constat majeur

La formulation reste sobre et ne s'engage pas trop sur l'effectivité concrète des réalisations. Des entreprises seront créées et un incubateur existera ; un dialogue établi avec les CL et des produits valorisés et reconnus. Rien donc qui n'apparaisse irréalisable.

NOTRE ANALYSE : UNE PERTINENCE FORTE

La formulation du cadre logique

La logique apparaît cohérente en elle-même (les résultats attendus conduisent bien à l'objectif spécifique). Plus largement, le programme se fonde sur une approche très novatrice de l'économie. Cette approche – celle de l'économie sociale et solidaire – tente de concilier la tension forte de tout investissement économique en Afrique : celle de développer l'entrepreneuriat tout en restant soucieux des enjeux sociaux (dont on sait qu'ils sont toujours facteurs de risque pour l'entreprise). Plus encore, le modèle défendu postule que c'est la pertinence sociale qui est avant tout gage d'efficacité économique. Il tente de structurer des filières en assurant les différents maillons de la chaîne et en assurant des liens entre chacune *des* chaînes : l'organisation en amont des producteurs-trices en « tontines », la contractualisation entre celles-ci et les entrepreneurs, la conquête de marchés (locaux avant tout) et les liens entre les entrepreneurs pour le partage d'espace ou de ressources.

La défense de la pertinence de ce modèle touche à des dimensions idéologiques assez évidentes. Afin de sortir d'un argumentaire purement idéologique, la mission a rencontré un certain nombre de producteurs et productrices en plus des divers entrepreneurs appuyés par le programme afin d'apprécier leur degré d'adhésion à la démarche. Les témoignages du côté des producteurs sont très positifs dans bien des cas : la démarche est plus qu'approuvée, les gens s'y investissent notamment à travers la participation aux AG des entreprises à leur propre frais. Du côté des entrepreneurs, les engagements apparaissent également forts et consistants. Leurs propos forcent l'évidence, comme si pour eux la vocation sociale était indispensable à leur engagement professionnel et à leur réussite. Il existe deux cas moins évidents, où l'opportunisme reste présent (et lui aussi tout aussi évident). Mais globalement la démarche apparaît non seulement répondre aux préoccupations d'un grand nombre de personnes, mais épouser une certaine forme d'entrepreneuriat local : celui qui s'appuie avant tout sur un réseau relationnel fort et tente de le fidéliser.

La démarche n'est donc pas éloignée d'une certaine façon d'entreprendre et de commercer en Afrique²⁴. La différence ici réside dans la formalisation et notamment le fait d'intéresser progressivement les producteurs, c'est-à-dire l'« amont » de la chaîne, aux grandes décisions et aux bénéfices de l'entreprise. Une charte d'ailleurs a été confectionnée sur base d'un travail important avec les entrepreneurs et les élus locaux pour définir les principes de l'ESS.

L'analyse de la pertinence ne peut ignorer non plus ce que peut apporter ce type de démarche dans un contexte soit d'aide, soit de business démesurés. Le COPIDES en proposant des formes d'appui dissociant clairement les fonds publics (pour la formation, l'accompagnement) des investissements aux entreprises (sous forme de participation au capital et prêts en compte courant d'associés) facilite, en théorie tout au moins, une mise en condition des activités économiques saine et durable.

Enfin, ce programme économique, même s'il est encore perçu comme limité par les maires, s'inscrit bien dans leur préoccupation de développement des potentialités locales et de pouvoir d'achat (et donc de fiscalisation) de leurs populations.

Les liens entre développement institutionnel et développement économique

Le lien entre développement institutionnel et volet économique devant être assuré à la fois par un dispositif d'appui lié au GIC, et par des activités de communication envers les communes, est inscrit stratégiquement comme Résultat-attendu (RA3) : « *Un dialogue étroit entre les Collectivités locales et les ES est établi, et inscrit les activités des ES dans les politiques de développement communal et intercommunal.* »

Conclusions ***Une pertinence forte mais qui dépend beaucoup du « casting » des entrepreneurs identifiés et de leur engagement.***

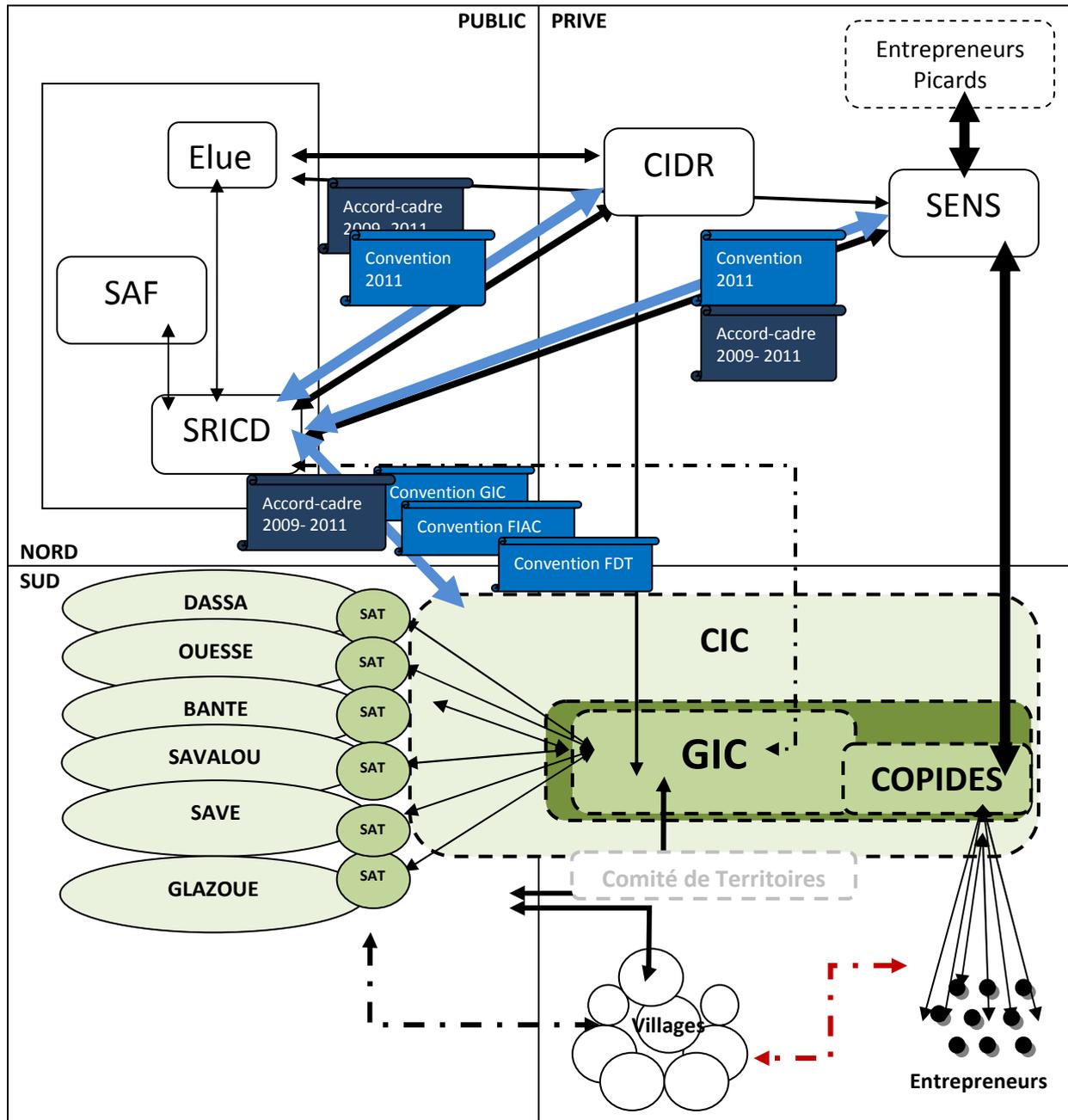
²⁴ Voir les travaux de Raynaut au Niger et en Mauritanie notamment

2.2. UNE EFFICIENCE ELEVEE MAIS DES ECONOMIES POSSIBLES

2.2.1. LES DISPOSITIFS OPERATIONNELS

La plupart des dispositifs étaient en place en 2006 déjà. Le responsable du GIC avait pris fonction en 2005 et abordait sa deuxième année. Les flux de financement et de communication n'ont pas fondamentalement changé depuis.

Ces dispositifs et circuits sont illustrés au schéma des acteurs suivant



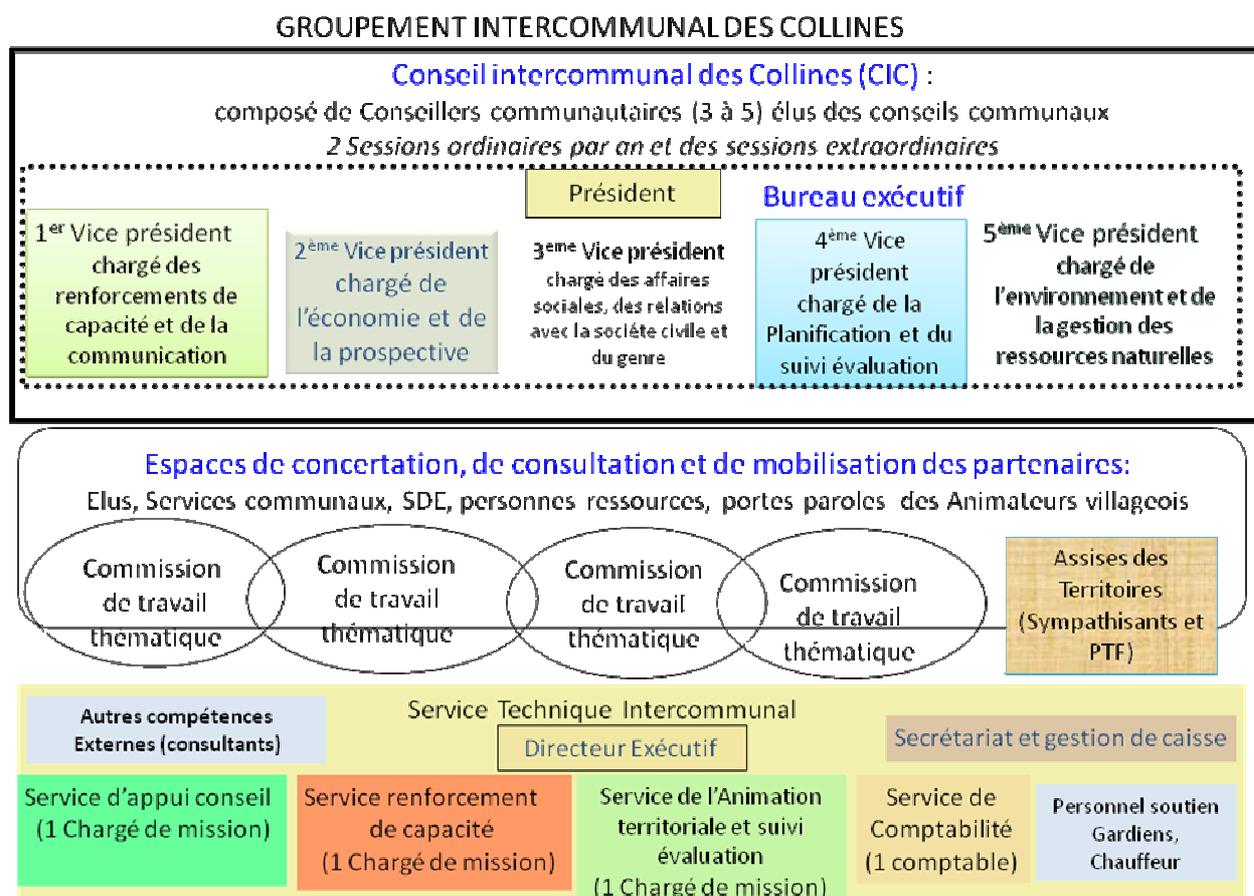
→ Communication
 → Contractualisation

Dans ce schéma, la nature hybride du GIC qui a un statut d'association de communes,

2.2.2. PRESENTATION DU GIC ET DE SON « ECONOMIE »

Le Groupement Intercommunal des Communes a évolué, cette dernière année, au plan institutionnel. Son instance décisionnelle appelée autrefois Conseil de Développement Territorial²⁵ à été fortement transformé pour devenir le CIC (Comité Intercommunal des Collines) et intégrer 3 élus-conseillers de chacune des mairies en plus des maires et les SG en observateurs aux cotés de personnes-ressources et des PTF.

L'année 2010 est notamment marquée par la fin du processus d'élaboration des PDC, l'évolution des textes du GIC et des instances de concertation du territoire. De manière plus précise, le programme a connu les changements suivants dans le dispositif GIC : renouvellement des animateurs villageois et désignation d'animatrices villageoises, intégration de la société civile, évolution des Comités de Territoires vers des Comités Consultatifs Communaux (CCC), installation des instances intercommunales de participation.



Le **Service technique intercommunal (STI)** - parfois appelé Cellule d'Appui Technique ou encore plus simplement « GIC » (mais avec les confusions que cela engendre) - n'a plus de personnel expatrié depuis 2004 et est composé de 3 chargés de mission, une secrétaire-caissière et une comptable en plus du directeur (et du personnel logistique : gardiens, chauffeur).

L'équipe est composée de

- Denis AYENA, Directeur Exécutif du STI
- Jocelin GBAGUIDI, Chargé de mission appui et conseil aux communes
- Justin TCHANIGA, Chargé de Mission Formation et Renforcement de Capacités ;

²⁵ Le Conseil regroupait les représentants de la société civile (les présidents des comités de territoire) et les maires.

- Roland BOCO, Chargé de Mission Animation Territoriale et suivi évaluation ;
- Licèle A. BALOÏTCHA, Comptable ;
- Alidjannath F. CHOUTY, Secrétaire Caissière.

Les compétences sont élevées (niveau maîtrise au moins pour la plupart des chargés de mission) et le Directeur en particulier a amplement fait la démonstration de ses capacités à diriger le service tout en renforçant son appropriation par les maires. Ses capacités sont reconnues et la session du CIC à laquelle nous avons participé partiellement (Rencontre de Glazoué des lundi 16 et 17 mai) a fait la démonstration de ses talents d'orateur et de conciliateur sur des questions sensibles qui nous apparaissaient loin d'être gagnées à l'avance. Cet événement a aussi été l'occasion d'apprécier la capacité à partager le travail au sein de l'équipe et entre le Directeur et le Président. L'enjeu était de faire fonctionner pour la seconde fois la nouvelle instance complétée donc par la présence de conseillers des communes (disposant de voix décisionnelles) et des secrétaires généraux (voix consultative) autour de 3 objectifs essentielles pour l'avenir du GIC :

- le paiement des cotisations des communes
- le rappel du règlement intérieur
- la validation du code du FDT.

Le résultat le plus important étant la validation par les communes de la clef de répartition relative au paiement des cotisations des communes pour le fonctionnement du GIC (voir point suivant).

Le STI dispose d'un manuel de procédures important et détaillé. Il est bien dédié aux activités du GIC dans son ensemble mais devrait être réactualisé suite aux dernières évolutions statutaires.

Des réunions mensuelles sont réalisées, intitulées « Réunion Cellule d'Appui Technique ». Leur contenu témoigne de l'accent mis en 2010 et début 2011 sur l'animation territoriale en vue de l'élaboration des PDC et la formation des animatrices villageoises. Les PV font également ressortir l'ampleur des tâches du GIC.

L'ECONOMIE DU GIC

Le GIC est dans une économie à flux tendu. Entre les décaissements lents et partiels de Picardie et les cotisations encore plus lentes et partielles des communes, le GIC vit sur des arriérés et dans une incertitude régulière voire permanente. A cela s'ajoute le fait qu'il n'est pas forcément aisé pour l'équipe technique de tirer parti des quelques marges de manœuvre laissées par les procédures du CRP. Ces 3 points sont précisés ci-après.

1. Des décaissements lents et partiels du CRP

Pour l'année 2011 les décaissements du CRP ont été de 50% sur le FDT seulement. La subvention 2011 au fonctionnement du GIC est arrivée vers la mi-mai (2^{ème} ou 3^{ème} semaine) sur le compte du GIC. Le fait que tous les fonds (FIAC, FDT, fonctionnement) soient confondus dans un seul compte permet malgré tout de fonctionner.

2. Des cotisations tardives, irrégulières et variables selon les communes

S'agissant des cotisations des communes, certaines paient à peu près normalement et sont en ordre de cotisations ; D'autres n'ont payé les premières tranches de 2009 qu'en fin 2010. Le GIC pour faciliter les décaissements leur permet de payer en deux tranches. Pour les autres ce sont des rappels continuels et des stratégies entre prières et chantages pour l'obtention de quelques apports trop partiels et trop souvent considérés comme soldant la « dette ». Selon le GIC, toutes finissent par payer en définitive. C'est cependant une position qui ne peut être totalement garantie et pose la question des délais : il est difficile de prévoir les versements. Par ailleurs il est de plus en plus clair qu'avec le financement dégressif du financement du CRP, l'augmentation de la part relevant des communes entre en tension avec d'autres opportunités de plus en plus présentes à l'échelle du Bénin et généralement moins sujettes à conditions. Les entretiens dans les communes montrent à cet égard que le GIC est encore comparé aux autres PTF ou opportunités. Il est plus présenté comme une « partenaire » que comme un outil des communes.

3. Des marges de manœuvre limitées au niveau des procédures et difficile à utiliser.

Il est possible de demander des avances supplémentaires à la Région. C'est une grande souplesse par rapport à bien des modalités de paiement. Encore faut-il avoir le temps et les ressources suffisantes pour en tirer tout le bénéfice. Tout bilan comptable en cours de projet peut se révéler difficile à faire et bloquer certaines activités. Il demande 2-3 jours de travail pour faire l'état de la situation et justifier des activités menées.

L'ÉCOLOGIE HUMAINE DU GIC

En dehors du directeur, il n'y a pas de hiérarchie dans les chargés de mission. L'économie fait que le GIC n'offre pas nécessairement des conditions particulièrement attrayantes pour un personnel généralement doté de compétences relativement élevée. Ce point est important à souligner car il règne encore, dans les services administratifs communaux, beaucoup de fausses idées sur les conditions qu'offre le GIC, contribuant à peser sur l'attitude générale des communes vis-à-vis de leur outil. Les salaires ne sont pas excessifs et sont généralement légèrement moindres par rapport à ce que à quoi les salariés se réfèrent habituellement, c'est-à-dire leur promotionnaires engagés dans des ministères ou des ONG. Les primes de déplacement sont réduites et sensiblement plus faibles que celles de la fonction publique aux mêmes barèmes (cadre A).

La politique de la direction est de prôner une certaine abnégation face aux difficultés. Cette politique n'est toutefois pas facile à tenir et les tensions ne sont pas absentes au sein de l'équipe. Cette année, la réunion de lancement des activités a permis d'aplanir certaines frictions et de souscrire à certaines attentes et revendications. La plupart du personnel a cependant bénéficié de différentes formations, mais plusieurs d'entre eux n'ont pas pris de vacances depuis plusieurs années (Directeur et secrétaire comptable).

Le stress est particulièrement important sur ces deux postes. Certains soulignent aussi l'incertitude et la précarité de leurs postes et disent être en recherche d'autres possibilités.

Les différences de caractère et de personnalité ne semblent pas conduire à des difficultés particulières par rapport à ce qui s'observe dans toute organisation créée au départ à partir de logique « projet » (c'est-à-dire par recrutement d'un personnel chargé du suivi de financements extérieurs, à partir de consignes et conditions exogènes elles aussi). Les relations ne sont pas sans tensions. Mais on constate une certaine capacité à faire face collectivement aux difficultés (notamment celles qui peuvent apparaître du fait d'une mission d'évaluation). Il importe ici de convenir que faire « organisation » n'est pas simple ni naturel et que l'existence de tensions fait partie de l'organisation. La question est plus de savoir si les méthodes et outils de gestion de ces tensions sont suffisants. A cette question la mission répond que des appuis supplémentaires seraient certainement nécessaires en matière de Gestion des Ressources Humaines et gestion des conflits. Après une période où le sort et la nature du GIC était partiellement déterminée par l'extérieur, il va falloir trouver un nouvel équilibre à la fois vis-à-vis des communes qui auront de plus en plus un regard sur la composition et le fonctionnement de l'équipe permanente et en interne.

Actuellement les compétences apparaissent surtout fondées sur la réalisation de PDC participatifs et sur l'appui plus général à la maîtrise d'ouvrage et à l'élaboration de demandes de financement. Certains rapports de mission CRP-CIDR mentionnent des manques au niveau de l'ingénierie rurale pour réellement pouvoir apprécier les besoins en réhabilitation et entretien des ouvrages communaux. Il nous apparaît que des compétences plus sociopolitiques seraient également précieuses.

2.2.3. DU SUIVI-EVALUATION AUX DECISIONS : UN MANQUE DE CLARIFICATION ET D'ARTICULATION ENTRE SUIVI ET DECISIONS ?

LE DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION

Un dispositif de suivi-évaluation avait été mis en place par l'expatrié du CIDR. Conçu sous *access*, la base de données est cependant très vite apparue trop compliquée à utiliser à n'a plus été mise à jour pendant un certain temps. Il a fallu l'arrivée de Roland Boco en 2010 comme coordinateur de l'Animation Territoriale et responsable du suivi-évaluation pour revoir le système. Entre temps la rigueur dans le rapportage s'étant un peu distendue, le travail a consisté à élaborer de nouveaux outils et resserrer la collecte et le traitement des informations.

Le dispositif en place permet aujourd'hui d'informer surtout les indicateurs du cadre logique et des différents outils financiers. Il est relativement efficace, en ce sens que nous avons pu avoir toutes les données aisément pour chaque année et chaque commune en même temps qu'une synthèse. Il est structuré autour de trois critères essentiellement : participation ; qualité des ouvrages ; entretien et fonctionnement des dispositifs. Enfin des données globalisées au niveau des Collines sont présentées chaque année concernant l'utilisation des deux outils financiers : FDT et FIAC.

Pour chaque critère, des tableaux permettent d'avoir des informations par années avec sur la partie droite des indicateurs synthétiques et sur la partie gauche des données plus détaillées (voir exemple ci-dessous pour la Commune de Bantè).

Indicateurs	2007	2008	2009	2010	Données	2007	2008	2009	2010
Taux d'utilisation des infrastructures publiques		100%	100%	100%	Nombre d'ouvrages réceptionnés provisoirement dans l'année		3	3	4
					Nombre d'ouvrages régulièrement utilisés		3	3	4
Taux de couverture des charges récurrentes d'entretien		88,95%	0,73%	0,00%	Nombre d'ouvrages réceptionnés provisoirement dans l'année		3	3	4
					Nombre d'ouvrages régulièrement entretenus				
					Montants inscrits sur la ligne "entretien et réparation des biens immobiliers" du budget communal		24.281.401	17.000.000	27.300.000
					Montants réalisés sur la ligne "entretien et réparation des biens immobiliers" du budget communal		21.599.452	124.545	
					Coût total des actions réceptionnées provisoirement		26.530.421	64.083.593	75.548.639
Taux de prise en charge du fonctionnement des CT par le budget communal		78,42%	64,90%	40,00%	Montant du fonctionnement du CT inscrit au budget communal		1.849.000	1.849.000	1.500.000
					Montant versé au titre du fonctionnement du CT		1.450.000	1.200.000	600.000
Taux de financement du programme d'actions biennal		53,33%	80,24%		Montant prévisionnel des plans d'actions de la charte de territoire		49.750.000	79.869.814	
					Coût total des actions réceptionnées provisoirement		26.530.421	64.083.593	75.548.639

Coté partenaires, 3 à 4 missions annuelles du CIDR et du CRP étaient prévues pour renforcer le GIC et l'accompagner dans sa tâche. Les TDR de ces missions ont progressivement été élaborés par le GIC. Elles ont été transformées en missions conjointes de manière à limiter les perturbations pour le GIC et à faciliter la prise de décision conjointe. Ces décisions renforçant sensiblement l'efficacité générale de l'apport extérieur.

LES DISPOSITIFS DE DECISIONS

Les dispositifs de décision sont multiples. Autrefois séparés par des missions de chacun des partenaires – CRP et CIDR – ils ont été fusionnés de manière à faciliter la prise de décision. Il reste qu'entre ce niveau de décision extérieure, le GIC représenté aujourd'hui par les élus essentiellement, et les communes bien des pouvoirs se superposent.

Les rapports de mission témoignent de certaines frictions dans les décisions entre partenaires et surtout les enjeux qui continuent de traverser le sort du GIC. Ainsi en 2007 on pouvait lire²⁶ : « La reconnaissance d'utilité publique était à l'origine une demande de l'AFD destinée à faciliter le transfert de reliquats de financement du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances vers le GIC. Elle est également une caution morale compte tenu des contrôles que doit normalement exercer l'autorité de tutelle sur ce type d'association. Elle autorise enfin l'achat d'équipement en hors taxes et facilite un éventuel soutien financier de l'Etat. Aujourd'hui, la reconnaissance d'utilité publique n'est plus à proprement parler une condition préalable. Le bureau du GIC pense qu'il est cependant souhaitable de faire aboutir ce dossier. Le CRP et le CIDR pensent qu'il est beaucoup plus important de se pencher sur la loi sur l'intercommunalité.

Le gouvernement poursuit sa réflexion sur l'intercommunalité. Les textes à l'étude prévoient trois types d'intercommunalité : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. En cas d'aboutissement de ce texte, il est évident que le GIC doit pouvoir prétendre au statut de communauté de communes.

Se posera cependant dans ce cas la « légitimité » d'un organe délibérant comprenant des personnes non élues. Il serait souhaitable que le GIC analyse les textes afin de voir si, à côté de l'organe délibérant peuvent exister des organes formels incluant des acteurs de la société civile (ou des personnes ressources). De même, n'est-il pas possible d'attirer l'attention du gouvernement sur l'intérêt d'ouvrir, sous une forme à préciser, une dimension « participative » dans les intercommunalités prévues ?

La prise en compte croissante des coûts de fonctionnement du GIC par les communes, les retards constatés au niveau des versements des cotisations dues, par exemple au cours de l'année 2006, risquent d'entraîner des difficultés de trésorerie si les communes ne respectent pas leur engagement au cours des années à venir (cf. paragraphe III.3). Afin de permettre un bon fonctionnement du GIC, il est souhaitable que le plus rapidement possible le GIC signe avec les communes un « protocole » définissant de manière précise, et en référence aux textes existants (code de financement, charte de territoire, accord cadre avec le CRP, etc.), les modalités de paiement ainsi que les « sanctions » qui seront prises en cas de retard et/ou non paiement. Le GIC pourrait envisager de lier les décaissements du FDT (voire du fonds intercommunal d'appui aux communes) au respect des engagements. »

Cet extrait appelle plusieurs remarques :

- d'abord sur le fait que le suivi, à travers ces rapports, apparaît bien stratégique et concerne l'ancrage du GIC. Toutes les discussions, mêmes si elles sont polémiques, confirment en premier lieu ce souci ;
- ensuite le fait que l'attention reste fort mobilisée sur la « participation » de la société civile à ce niveau. Au point de suggérer que le gouvernement béninois « ouvre » une telle dimension au niveau intercommunal. L'insistance est donc assez appuyée et montre une coopération assez arrêtée sur certaines valeurs (par rapport notamment à d'autres coopérations – danoise, hollandaise, suisse,... - moins exigeantes de ce point de vue)²⁷ ;
- enfin les suggestions visant à lier le financement du GIC par les communes, aux investissements consentis à travers le FDT, voire même à des sanctions.

Ces deux derniers points incitent à penser que l'appréciation du contexte général, politique et relationnel, était insuffisant ou en tout cas que les facteurs déterminant ces deux dimensions étaient peu analysés. Comment sinon comprendre que - dans un contexte de surpolitisation des enjeux locaux, traversé par des tensions avec et entre les royaumes et chefferies traditionnelles - , la construction d'institutions totalement nouvelles (a fortiori à l'échelle intercommunale) soit chargée d'autant de conditions ?

Ces éléments témoignent nous semble-t-il, d'insuffisances au plan de l'analyse socio-politique du partenariat en appui. Les extraits de rapports cités laissent penser que tels n'étaient pas forcément le cas des responsables du GIC. L'évolution vers une consolidation des instances dirigeantes du GIC autour des élus (pour les décisions mais avec voix consultative aux organisations de la SC), ainsi que le déliement des cotisations à « l'aide » et son arrimage au niveau des recettes montre cependant les capacités de ce dernier à faire des choix importants.

²⁶ Rapport de mission 2007 CIDR-CRP

²⁷ Notre insistance ici ne signifie pas un jugement de valeur par rapport à cette posture importante, mais tient à indiquer que cette dimension de participation semble englober tout le champ du politique dans la conception du programme

Ils conduisent aussi à penser que les marges de manœuvre en termes de décision des instances du GIC concernant son propre avenir restaient encore fort guidées par l'extérieur. Les extraits suivants du rapport de missions 2007 confirment cette appréciation :

« Comme pour le FDT, le FIAC restera propriété du CRP. Il ne doit pas être inscrit comme une recette du GIC mais comme un « droit de tirage ». Le CRP devra compléter le code de financement de ce fonds en précisant s'il souhaite ou pas mettre en place une procédure de non-objection sur les actions soumises au CDT.

Durant l'année 2007, il faudra être ferme sur la qualité des dossiers d'autant plus que les maires actuels peuvent prendre des décisions dont ils n'auront pas à répondre directement s'ils ne sont pas réélus ou s'ils ne se représentent pas. »

Compréhensible dans l'absolu, compte tenu des moyens investis et de l'aspect innovant des montages institutionnels, cette « tutelle » apparaît moins compréhensible pour un programme de pérennisation et de post-appropriation. La responsabilisation des élus (et équipes administratives) aux échecs et aux risques ne pouvait qu'être limitée dans un tel contexte.

La tutelle extérieure apparaît également forte par rapport aux approches générales de la coopération – en gros, les débats entre développement local et décentralisation (ou pour le dire autrement entre approches développementistes et approches politiques) et aux conséquences sur la composition des instances de décision du GIC. Notamment sur le fait de maintenir ou non un pouvoir décisionnel aux représentants de la société civile dans les nouvelles instances. Sauf erreur de notre part, ce sont les textes en discussion sur le statut des EPCI qui ont tranché finalement dans le sens de la légalité représentative²⁸. Ce n'est pas le fruit d'une conviction partagée de l'ensemble des partenaires. La question est donc encore pendante.

Or, pour pouvoir la traiter, il semble que le programme ait manqué à la fois d'espaces et de temps pour en débattre plus largement, et d'outils (critères/indicateurs/dispositifs de collecte) construits à partir de questions plus ouvertes :

- En quoi la démarche de participation mise en place pour les PDC (leur élaboration comme leur mise en œuvre) modifie-t-elle les relations entre population et élus ? Y a-t-il d'autres façons de construire cette relation ?
- Comment évolue la participation de la société civile dans les conseils municipaux et sa capacité d'interpellation ?
- Comment fonctionnent les instances communales (et intercommunales) ? Comment les PDC sont-ils discutés dans les conseils ? Comment sont-ils utilisés dans l'administration ?
- Les investissements consentis permettent-ils de faire évoluer les représentations ?

Tout se passe comme si les principes sur lesquels reposaient l'action – l'articulation entre dispositifs d'animation territoriale et dispositifs de maîtrise d'ouvrage – suffisaient à construire la commune. Cela apparaît très fort dans les quelques échanges avec les animateurs de territoire (et certains élus) qui restent sur une conception de la décentralisation fondée sur « *le développement local à la base* » et « *la participation des populations aux décisions* ».

Or, ces deux principes n'épuisent pas les enjeux de citoyenneté, de construction d'un collectif et d'institutions reconnues (de la Cité) et de rapports entre représentés et représentants, ... La bonne réalisation de ces principes suppose aussi que soient assurées les conditions suivantes :

- La planification communale implique de faire une différence entre *demande, besoin et intérêts* (et surtout *préférences d'individus*) qui passe aussi par d'autres démarches que la simple discussion, confrontation entre demande individuelles ou collectives et passe par des études, par des analyses, des diagnostics ;
- La participation des populations quant à elle, pour être réellement utile à une stratégie solide de développement communal, suppose un processus de concertation documenté et bien accompagné, doublé d'un suivi citoyen serré à la maîtrise d'ouvrage et à la traduction des PDC en Plans d'investissements, voire à leur affectation dans les budgets communaux ;
- La participation à l'amélioration des services publics suppose aussi une compréhension suffisante du « monde » entourant le service, et donc de ses normes-référentielles, de ses contraintes (voir encadré en page suivante).

²⁸ En particulier parce que la loi 2009-17 du 13 août 2009, institue la mise en place d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) comme seules structures intercommunales reconnues par l'Etat. Si donc elle n'interdit pas le regroupement de communes sous une forme associative type loi de 1901, seul les EPCI pourront accéder aux financements publics destinés à l'intercommunalité, vis le FADEC par exemple.

La participation des populations à la base peut parfois se révéler une entrave à la pensée et l'agir politique dès lors qu'elle cherche avant tout le consensus, ou se base sur des préférences sans construire l'importance d'une gestion collective des désaccords, des intérêts divergents et le rôle des élus par rapport à cela. Au total il faut reconnaître cependant que l'évolution semble aller dans le bon sens, avec une participation de plus en plus forte des élus aux différents niveaux de discussion sur les besoins et que les instances du GIC interviennent plus dans la définition des modalités d'accompagnement des processus²⁹.

Il apparaît cependant nécessaire de renforcer cette évolution par une articulation plus forte entre les différents niveaux fonctionnels que sont :

- les vice-présidences chargées chacune d'une thématique précise (6 « missions » en comptant celles du président qui serait en toute logique responsable des relations extérieures avec le niveau national et international) ;
- les commissions de travail de l'espace de concertation et de consultation (dont les mandats restent à définir) ;
- les différents services et missions que l'on trouve au niveau du Service Technique Intercommunal et qui devraient donc mieux se calquer sur les niveaux supérieurs.

Le renforcement proposé consiste à définir plus précisément quelques thématiques partagées entre ces organes et de mieux définir les rôles de chacun et les éventuels moyens à prévoir. De cette façon les maires pourraient avoir une équipe sur laquelle reposer leurs missions, dont les chevilles ouvrières seraient les chefs de mission du STI, en lien (animation, médiation) avec les commissions de travail ouvertes sur la société civile.

Il apparaît en tout cas que le cadre général permet bien cette articulation et qu'il reste simplement à la préciser et à en assurer l'opérationnalité.

Le portage de l'animation territoriale et de la participation ne pourrait-il pas également être revu dans le sens d'une plus grande responsabilisation des instances communales au-delà des élus ? La définition des commissions dans les différentes communes montre que ce portage plus politique de l'animation de la participation est rare sinon absent. Il est assuré par l'administration à travers le nouveau poste d'animateur créé pour la circonstance, et mobilise un certain nombre des élus (de manière variable toutefois selon les communes). Mais là aussi des améliorations semblent possibles, de l'extérieur en tout cas, de façon à ce que la participation soit à la fois plus systématiquement portée et plus institutionnellement pratiquée. Qu'elle puisse d'ouvrir également à d'autres pratiques, que celles relevant des dispositifs de discussion dans les villages.

Certaines de ces autres pratiques, consistant notamment à discuter des façons de considérer le métier d'agent public, des comportements des agents communaux comme des usagers dans la gestion des services publics, peuvent se révéler tout aussi importantes comme le montre l'encadré ci-dessous.

Etat des lieux de l'usage du service public (source : Labo C 2010 Commentaires sur le rapport provisoire Groupe 3 PACT – BM/Primature)³⁰

Les services publics sont fondés sur des référentiels. Autrement dit, à travers leurs définitions d'un problème social et l'élaboration de ses solutions, les services publics véhiculent des valeurs, des normes, des relations de cause à effet, des images qui sont incarnés dans des objets, des procédures, une temporalité, et des dispositifs propres à chaque service³¹. Ceci suppose que les bénéficiaires du service public développent des compétences, pour se saisir convenablement de l'offre de service public et se constituer en véritables usagers. Ils doivent en apprendre la temporalité propre, les objectifs, les normes et les procédures. Les services publics supposent la construction chez les usagers potentiels de compétences publiques. Or, de ce point de vue, pour les paysans les services publics n'ont aucune forme d'évidence. Les référentiels sur lesquels les services de santé, d'action sociale et d'éducation sont basés ne recourent pas forcément les représentations, les valeurs et les pratiques que les paysans se font en la matière. De ce fait, ils utilisent le service public selon leur propre compréhension et non selon les normes en vigueur et ce pourquoi est fait le service. Jacob et alii (2009)³² relèvent les trois types de comportement suivants :

- i. L'usage sélectif de l'offre de service. Les usagers n'utilisent que des segments du service qu'ils estiment les plus appropriés pour*

²⁹ Le CIDR insiste beaucoup sur cette évolution importante qui a conduit le GIC à une transformation du métier : alors qu'auparavant l'animation était fort fondée sur une réponse à la demande, elle intègre beaucoup mieux aujourd'hui l'importance des élus dans l'élaboration des besoins et nécessités.

³⁰ Voir aussi site <http://www.labo-citoyennes.org/>

³¹ Muller, Pierre. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. Revue française de science politique 50 (2): 189 - 208.

³² www.labo-citoyennes.org/.../151_117_ETU30_InfirmierInstitAgentSoc.Jacob&Alii.pdf

résoudre leur problème immédiat. Par exemple, dans le domaine de la santé, les patients développent des itinéraires thérapeutiques, qui n'accordent pas forcément à la biomédecine une position centrale dans l'explication de la guérison. Également, dans le domaine de la régulation des relations familiales, le recours aux agents sociaux n'implique pas que ces derniers vont pouvoir régler le problème à la manière dont le stipule le Code de la personne et de la famille (CPF) ;

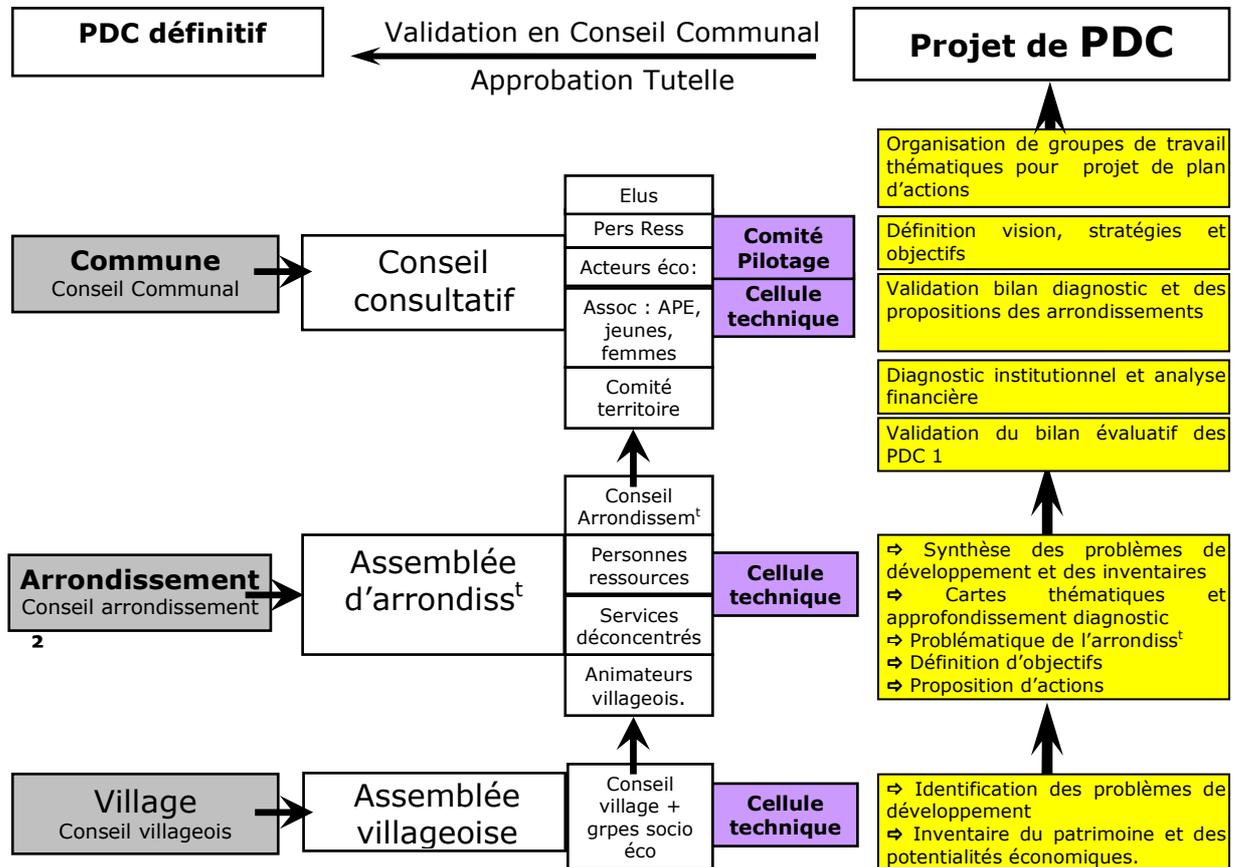
- ii. La tendance à la personnalisation du service. Les sociétés paysannes ouest africaines sont certes composées d'institution, de statuts et de pouvoirs, mais leur fonctionnement quotidien est basé sur des relations d'interconnaissance et la personnalisation. De ce fait les paysans tendent à utiliser les services publics et à attendre des agents de base des comportements similaires à ce qu'ils connaissent. Cette tendance se manifeste selon trois comportements :*
 - a. la difficulté de distinguer entre les différentes institutions et les services qu'ils offrent et ceux qu'ils ne peuvent pas offrir ;*
 - b. la pression pour obtenir un service personnalisé, voire une faveur ou un passe-droit, le plus souvent hors délais ;*
 - c. l'obstination dans le maintien de pratiques décalées par rapport à ce que peuvent faire les agents selon les normes du service.*
- iii. Le refus de porter un jugement public. Bien qu'ils soient souvent prompts à critiquer le comportement d'une personne, les usagers ont des difficultés à porter un jugement public et dépersonnalisé sur le service en connaissance de ses référentiels. Jacob et alii (2009) y trouvent trois raisons :*
 - a. la crainte d'éventuelles représailles par les agents dans des contextes où ces derniers ne font guère preuve de délicatesse vis-à-vis des usagers ;*
 - b. selon la morale paysanne c'est « sa chance » qui a permis à un agent d'obtenir son poste et il a le droit de « gagner son pain » et de nourrir ses enfants quel que soit son comportement au travail ;*
 - c. ce refus de juger publiquement permet de maintenir l'enclassement social et personnel des relations avec des agents dont l'usager pourra espérer un bénéfice éventuel.*

Ces différentes remarques n'ont pour objet que de montrer que l'animation territoriale à la participation massive des populations n'épuise pas tout le champ du politique et de l'appui à la construction d'une démocratie locale. Elles sont apportées en réponse à une focalisation qui à différents moments nous est parue excessive et pas assez pensée comme pouvant être réfléchi tout autrement.

2.2.4. LE DISPOSITIF D'ELABORATION DES PDC

CE QUI EST DIT

Le schéma général ci-dessous montre une organisation forte depuis le village jusqu'à la commune.



A chacun des niveaux des élus sont associés et s'appuient, au niveau village, sur des groupes socioéconomiques. Les identifications se basent aussi sur un inventaire du patrimoine et des potentialités économiques au niveau village avec approfondissement des diagnostics au niveau arrondissement. Au niveau communal, les propositions sont travaillées en conseil consultatif et voient l'intégration d'acteurs économiques, d'association et de personnes-ressources. Les animateurs mis en place au sein des mairies jouent un rôle indispensable dans l'orchestration de tout le dispositif.

CE QUI S'EST FAIT EN PRATIQUE

La pratique n'apparaît pas trop éloignée de ce modèle.

Elle a exigé cependant à plusieurs reprises des interventions importantes du GIC. Au point que de l'avis de beaucoup, l'appui du GIC a été déterminant dans la bonne réalisation des PDC. Ces appuis ont été nécessaires pour :

- compenser la défection d'animateurs (un animateur parti avec la clef du service et la moto) ;
- renforcer les capacités des animateurs, apporter des réponses à leurs difficultés pratiques ;

- appuyer les animateurs dans leurs revendications statutaires.

Ce dernier point est important car bien des conditions ne sont pas encore réunies pour garantir le maintien de ces animateurs dans les communes comme on peut le lire dans le dernier rapport du GIC :

« Les contrats des animateurs de Bantè, Ouessè, et Savè arrivés à terme en octobre 2009 ont été renouvelés tout comme celui de Glazoué en avril 2010. Les procédures de renouvellement n'ayant pas été anticipées par la MCL, les contrats ne sont toujours pas signés et disponibles jusqu'en fin juillet 2010. Les dispositions des contrats prévoient un seul renouvellement. La préoccupation des animateurs reste focalisée sur la nature de leur contrat privé alors qu'ils sont contractuels de l'Etat.

La promotion du métier d'ADT a été ralentie par le nouveau programme d'ajustement structurel signé avec le FMI. L'option d'un contrat à durée indéterminée avancée en décembre 2009 n'a plus été évoquée au cours des nombreuses rencontres organisées avec le ministère au cours du semestre. Le mémorandum remis à la direction des ressources humaines du Ministère chargé de la décentralisation est demeuré sans suite. La directrice chargée du dossier en stage au Canada n'a pas délégué ce dossier à son intérimaire. Face à l'échéance imminente du contrat des six ADT de l'Alibori, l'atelier programmé par le bureau exécutif de l'APIDA en lien avec le GIC et l'ADeCoB dans le courant du mois de juin n'a pas eu lieu et devrait être l'un des enjeux du prochain semestre. Le problème reste entier et nécessite une réflexion approfondie sur le devenir du métier. » (Rapport 1^{er} semestre 2010)

Il apparaît aussi que le fonctionnement en conseil consultatif n'est pas aussi effectif que souhaité dans bien des communes. Dans certaines communes, des blocages politiques empêchent le jeu démocratique de se faire normalement. Dans d'autres communes, l'absence du maire limite le nombre de sessions. Bien que ces situations ne soit pas de la responsabilité du GIC, la mission observe que l'accent est plus mis sur l'expression de la demande depuis « la base » que sur le bon fonctionnement des instances.

Cela s'exprime fort (comme évoqué précédemment) dans la définition de la décentralisation donnée par les animateurs comme par bien des élus de « *démocratie à la base par le développement local* ».

Différentes difficultés ont également émaillé le processus d'élaboration des PDC en 2010 (GIC Rapport d'activité 2010) :

- la non disponibilité et mobilisation des acteurs clés notamment des élus ;
- la non disponibilité de certains membres des comités de pilotage ;
- la sollicitation des chefs service planification pour d'autres missions ;
- la non disponibilité des données récentes et fiables pour le diagnostic ;
- la non fiabilité des fonds de cartes disponibles (problème de limite entre territoire et de positionnement des villages et localités) ;
- le peu de visibilité et d'information sur les projets sectoriels limités aux effets d'annonce parfois politique ;
- la cessation d'activité de l'animateur de Savalou et le retard observé dans son remplacement ;
- le retard observé dans la mise à disposition des données attendues pour établir une cohérence avec les PDC, par le bureau d'étude recruté par le PAGeFCom pour l'élaboration du SDAC

Les animateurs de territoire et l'équipe du GIC ont toutefois bénéficié de formations spécifiques dans le cadre de l'élaboration des PDC. L'équipe technique du GIC a notamment pu obtenir en mars 2010 un appui de la direction départementale du plan et de la prospective pour prendre en compte les indicateurs des OMD dans la programmation des actions. Ces formations sont détaillées dans le dernier rapport d'activité du GIC dont cet extrait témoigne de l'importance pour le GIC comme pour les communes : « Cette formation/accompagnement a permis de déterminer, pour chaque commune, la situation de référence 2010 et la cible 2015 pour les OMD les plus significatifs (éducation, santé, eau potable, etc.). Par ailleurs, organisée par la direction départementale du plan, cette formation a été l'occasion de montrer à la direction chargée d'étudier les PDC avant approbation par la tutelle, la qualité du travail réalisé par le GIC pour l'élaboration des PDC dans les Collines. La responsabilisation de cette direction départementale par le GIC de l'établissement de l'état des lieux de l'atteinte des OMD dans les communes a été aussi l'occasion pour cette direction de se rendre compte des difficultés de collecte et de traitement des données à cette échelle.

A la fin du mois de avril, l'équipe, élargie à tous les chefs du service planification des mairies, a bénéficié également de l'appui d'un spécialiste des finances locales (François Lokossou) qui a permis de faire la projection des capacités financières de chaque commune sur les cinq années à venir.

Cet appui apporté sous la forme d'une formation a été conçu pour renforcer les capacités de l'équipe du GIC et des agents communaux en charge de la planification. Elle a permis aux acteurs renforcés de comprendre que l'analyse du financement du développement de la commune se fait à partir des données des tableaux :

- **de l'équilibre financier de la commune** qui permet d'analyser **la capacité d'investissement** annuelle de la commune par tête d'habitant de la commune dans une année.
- **de l'apport des autres sources de financement**, permettent d'estimer **la contribution des autres sources de financement au développement de la commune.**
- **de l'apport de la contribution de la population.**

La formation a par ailleurs permis de mettre à la disposition des équipes d'appui à l'élaboration des PDC plusieurs outils d'analyse financières dont :

- le guide de planification financière et d'entretien de diagnostic financier et fiscal de la commune (DFFC) ;
- le tableau de l'équilibre financier de la commune ;
- le tableau de la problématique financière de la commune ;
- le schéma de planification financière ;
- le schéma de financement du PDC »

2.2.5. LE RENDU DES ACTIVITES, DES MISSIONS ET DES COMPTES

Les rapports d'activités

Les rapports d'activité du GIC sont généralement de bonne qualité voire de très bonne qualité. Ils reprennent bien le canevas du programme, son cadre logique en particulier et ses indicateurs. Ils explicitent bien les situations rencontrées et les écarts éventuels aux attendus. Ils sont par ailleurs fort bien écrits : facilité de lecture, force et cohérence des argumentaires, précision des faits, pertinence des suggestions pour mieux faire...

Les rapports de mission

Les missions extérieures sont réalisées assez régulièrement à raison de 3-4 missions par an environ, à mi-année et fin d'année préférentiellement. Le compte-rendu des missions est effectué sous forme de rapport de mission ou d'aide-mémoire (plus fréquent ces dernières années).

Les rapports de mission sont légers (10 à 20 p.) mais bien documentés sur l'état d'avancement, les principales difficultés rencontrées et les propositions pour la suite. On y constate une connaissance relativement fine du contexte notamment institutionnel de la décentralisation.

Il y aurait intérêt cependant, à bien distinguer (sous formes de chapitres ?) l'état de la situation, des propositions/recommandations et concernant ces dernières, les différentes positions des partenaires et les éventuels compromis trouvés. L'impression d'ensemble de consensus peut être fautive dans certains cas et il peut être important pour un partenariat, de mieux préciser au fil des missions, les divergences et comment évoluent les positions de chacun.

Le rendu des comptes

Il est effectué par la comptable qui a bénéficié de formation supplémentaire mais se plaint de l'inappropriation du logiciel comptable (Ciel). Elle devrait assez rapidement être dotée d'un nouveau logiciel plus approprié.

Les appuis de la Région Picardie sont réguliers, lors des missions, pour permettre d'améliorer la reddition des comptes.

De manière générale celle-ci apparaît satisfaisante et, en dépit de difficulté à effectuer une position précise rapidement, la mission a pu obtenir les données en une demi-journée.

Des audits annuels du GIC témoignent de la bonne utilisation des fonds. L'année 2010 ayant été marquée par la « fuite » d'un animateur (Savalou) avec les pièces justificatives des premiers financements et la moto. Les conclusions de l'évaluateur ne révèlent pas des irrégularités dans la gestion des ressources mobilisées et font des propositions d'amélioration de la gestion financière tout en reconnaissant l'important effort déployé par le

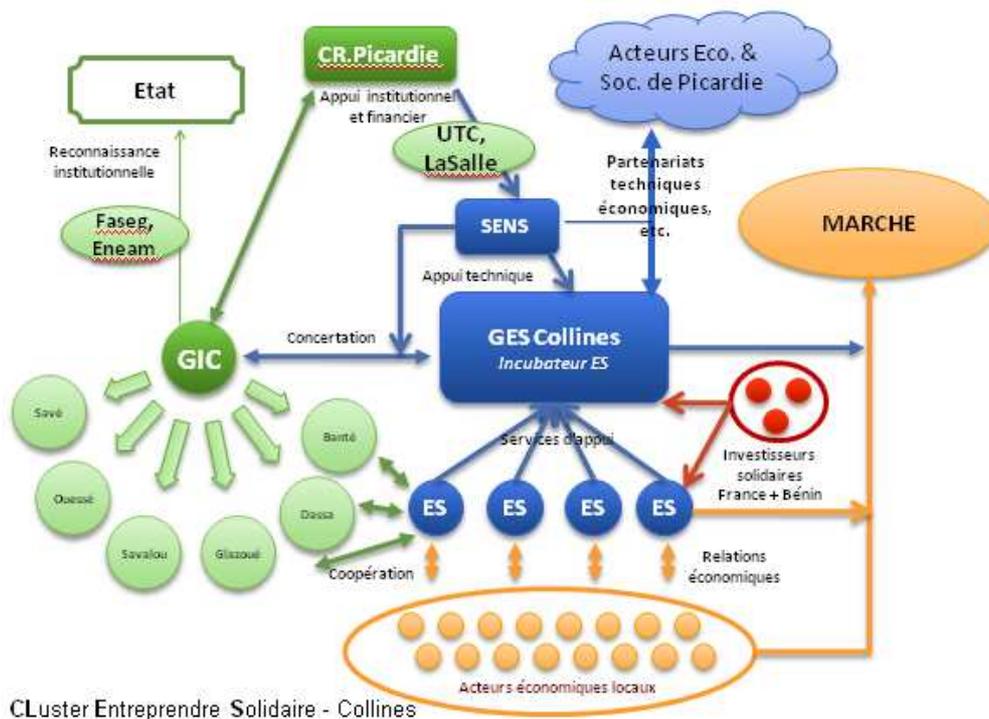
service de comptabilité. Le rapport note une meilleure maîtrise de la gestion des ressources financières de l'association.

2.2.6. PRESENTATION DU GES ET DE SON « ECONOMIE »

Le Groupe Entrepreneuriat Solidaire des Collines est composé essentiellement des entrepreneurs. L'acronyme GES est cependant aussi utilisé pour parler du service technique en appui dépendant du GIC : 2,5 personnes sont en effet employées par le GIC pour accompagner les entreprises solidaires.

Trois 'sphères' composent l'univers du GES comme on peut le voir au schéma produit par SENS :

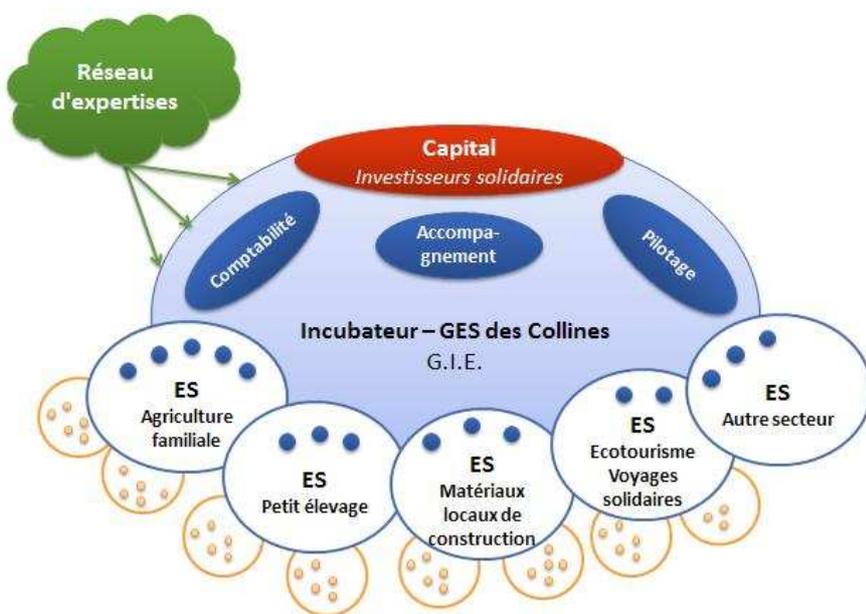
- une sphère publique (en vert) composée du CRP, d'Universités picardes, de l'Etat béninois à travers le GIC et des communes ;
- une sphère privée (en bleu) composée des entrepreneurs (lesquels forment le GES Collines), de Sens en appui technique, des acteurs d'Economie sociale de Picardie ;
- une sphère (orange) constituée du marché et des acteurs économiques locaux, fournisseurs ou clients des entrepreneurs.
- une sphère (rouge) constituée des investisseurs solidaires, de France ou de Bénin, participant au financement de l'amorçage des ES



Une bonne part de l'efficacité du programme repose sur cette articulation entre différentes compétences et financements. L'investissement en nouveaux postes et en fonds extérieurs est donc d'emblée pensé pour être limité. La question de l'efficacité repose sur cette capacité à établir des liens entre des structures et des compétences déjà existantes, en prenant en partie appui sur les capacités de financement des entreprises elles-mêmes ou de celles des partenaires entreprises et investisseurs du nord. La question est donc de savoir si les premiers investissements obtenus dans le cadre de ce premier programme COPIDES, répondent aux attentes (initiales et éventuellement revues), c'est-à-dire s'ils étaient suffisants et s'il aurait été possible de le faire à moindre coût.

UN DISPOSITIF SPECIFIQUE : LE GES, INCUBATEUR DE L'ES

Le dispositif spécifique d'appui, l'incubateur « Groupe Entrepreneuriat Solidaire » des Collines, est schématisé dans les documents de la manière suivante³³ :



« - **Une dynamique sectorielle** : Les entrepreneurs promus sont regroupés par secteurs d'activités et développent entre eux des activités communes d'échanges, d'appuis (techniques et commerciaux), etc. Ils fédèrent les acteurs économiques locaux concernés sous forme de tontines, groupes de producteurs, groupes d'artisans. Les ES constituent ainsi les acteurs clés et structurant de leur secteur.

- **Une dynamique intersectorielle** : Des activités transversales aux différents sous-groupes d'entrepreneurs renforceront la dynamique à travers des problématiques communes comme la commercialisation, l'accès aux services, la labellisation, etc.

L'accompagnement fourni aux ES pourra s'appuyer d'une part sur des ressources internes stables et d'autre part sur un réseau d'expertises à constituer. »

Le GES est composé de :

- **un noyau dur** de 3 entreprises formalisées, déjà relativement bien structurées et définies dans leur projet ...
 - o l'entreprise Philéol – HVC Huiles végétales des Collines, dirigée par M Thomas Assogba
 - o l'entreprise CoMaLoc - Construction en Matériaux Locaux des Collines, dirigée par M. Anicet Kpondehou.
 - o l'entreprise Ruches des Collines dirigée par M. Alphonse Woru
- 2 entreprises en création
 - o l'entreprise Plantes aromatiques des Collines, dirigée par M. Stanislas Ailo.
 - o l'entreprise Volailles des Collines, dirigée par M. Houandji Agossa
- 5 entreprises en faisabilité :
 - o l'entreprise Bio Phyto des Collines dirigée par Gildas Zodome
 - o l'entreprise Plantes Médicinales des Collines, groupe de tradipraticiens dirigé par Rodrigue Ebousse
 - o une 1^{ère} Entreprise Villageoise d'Énergie des Collines, Theophile Gnimassoun
 - o l'entreprise "Vitalines", jus vitaminés des Collines, promue par Adelaïde Laourou
 - o l'entreprise de recyclage de déchets électroniques, promue par , Roger Akoutan

³³ SENS/GIC/CRP déc 2008 "Co-développement par l'économie" Picardie – Collines (Bénin) Document programme 2009-2011

LES PRINCIPES DE L'ENTREPRISE SOLIDAIRE ET LES CRITERES DE SELECTION

CE QUI EST DIT

*La modalité retenue pour construire ce « co-développement durable par l'économie » est de promouvoir des **entreprises solidaires**, c'est-à-dire des entreprises aptes à :*

- *Concilier/équilibrer **finalité sociale** (comme but) et **viabilité économique** (comme moyen) ;*
- *Adopter des règles de **transparence** voire de **gouvernance participative** (à ne pas confondre avec une gestion communautaire) ;*
- *Rechercher un **ancrage territorial**, c'est-à-dire un lien et une proximité d'intérêt avec son territoire d'implantation et d'action, une entreprise qui cherche à construire plutôt qu'à consommer son territoire.*

*Le respect de l'exigence de ces trois caractéristiques justifie alors que la collectivité puisse appuyer ces entreprises, au regard de leur **contribution au développement local**, préalablement identifiée et **convenue entre partenaires privés et publics**.*

A la différence d'une approche projet, cette démarche "d'entrepreneuriat solidaire" permet de produire les impacts attendus sur le développement de manière efficace et durable ; avec le développement des entreprises créées, ces impacts se poursuivent et progressent au-delà de la période initiale d'appui.

Afin de garantir les trois principes ci-dessus explicités, les acteurs des Collines se sont concertés et entendus sur les critères et conditions suivantes.

Les secteurs retenus comme « porteurs » doivent répondre de l'existence de :

- *Un **marché** clairement identifié : une demande solvable et durable, créatrice de richesses pour les Collines ;*
- *Des **impacts** potentiels sur un public cible en situation défavorisée, et sur le territoire ;*
- *Des porteurs d'initiatives, **entrepreneurs solidaires** potentiels, prêts à s'engager dans la démarche économie solidaire, et capables de promouvoir un modèle d'entreprise viable.*

Il faudra veiller à privilégier des secteurs :

- ***Nouveaux** : jusqu'à présent peu investis par les intervenants d'appui, publics ou privés ;*
- *Valorisant des **ressources du territoire** (naturelles, agricoles, touristiques,...) ;*
- *Aptes à construire une **image positive** – interne et externe - des Collines, et reconnue dans le contexte national voire international ;*
- *Et s'inscrivant dans la **politique globale du territoire**.*

CE QUI SE PASSE EN PRATIQUE³⁴

Le programme a placé la barre relativement haut en termes de principes et de critères de sélection. En pratique la difficulté réside dans l'identification de tels entrepreneurs « éthiques ». Le « casting » se révèle donc important et nécessite un certain temps pour l'appréciation. Les erreurs sont pratiquement inévitables. Comme celle notamment de l'entrepreneur agronome de Savalou qui s'est révélé plus opportuniste que prévu et à qui n'a finalement pas été confié l'investissement couteux (Alambic pour huiles essentielles) qu'avait réalisé SENS pour cette entreprise. Mais l'on constate aussi que ces erreurs sont minimales et que l'ensemble reste bien « sous contrôle ».

Une autre difficulté est de gérer le suivi des entrepreneurs en même temps que le lien avec les communes et leur territoire. Le risque à éviter serait de vouloir monter trop vite en nombre d'entrepreneurs (notamment pour suivre les indicateurs du programme) avant d'assurer ceux déjà présents en termes de marché et de volume d'activité dans les communes. Par rapport à cette tension, une certaine image existante chez les acteurs (GIC, mairies, ...) considérant l'activité comme marginale par rapport au reste de l'économie, ne doit

³⁴ Voir aussi point 2.3.6. dans le chapitre relatif à l'efficacité du COPIDES

pas pousser à aller trop vite. Les perspectives sont importantes sur chacune des filières et c'est, nous semble-t-il, plus par la consolidation de ces différentes filières que par l'ouverture de nouvelles que le GES fera la démonstration de tout son potentiel de développement économique local.

L'ECONOMIE DU GES

Elle répond aux mêmes contraintes globalement que le GIC pour les fonds extérieurs provenant du CRP à la grande différence que le COPIDES n'est pas tributaire des communes et dispose d'un programme spécifique pour le financement des 3 personnes. Il est à noter qu'en 2010, un solde important a dû être ristourné au CRP car il n'avait pas pu être utilisé. Destiné à un responsable de l'accompagnement des ES, son recrutement ayant pris plus de temps que prévu, cette ressource a été perdue. De même les activités et réalisations sont financées sur fonds privés, soit par l'apport propre des entrepreneurs, soit par le financement Sens à travers son mécanisme de capital risque solidaire, dénommé Investi-Sens.

Il est important de considérer qu'il y a donc conjugaison de fonds privés et de fonds publics mais pas mixité, c'est-à-dire qu'un cloisonnement rigoureux est opéré, de manière à ne pas pervertir les entreprises :

- les "investissements matériels" sont assurés par le privé (les entrepreneurs béninois par apport en capital, complété par Invest-Sens, pour le compte d'investisseurs solidaires, majoritairement picards)
- les "les investissements humains" (appuis-accompagnements, ...) par des fonds publics (CRP, Etat béninois à terme, ...).

LA GOUVERNANCE DU GES

Le dispositif de pilotage du programme est présenté comme suit dans les documents³⁵ :

Un dispositif assuré à deux niveaux :

- Au Bénin, par une cellule de pilotage regroupant le GIC, SENS et le GES des Collines. Elle aura pour rôle de :

- *définir les orientations annuelles,*
- *valider les programmes d'activités et les budgets correspondants du GES des Collines,*
- *suivre périodiquement le déroulement des activités,*
- *commanditer une évaluation externe ou interne.*

- En Picardie, SENS et le CRP se concerteront régulièrement sur les orientations et le déroulement des activités selon des règles qui seront définies conjointement au début de la collaboration. Ils réaliseront des missions conjointes dans les Collines.

Il est aussi dit que ce pilotage « se fera à deux (autres) niveaux » :

- Au niveau du capital regroupant des investisseurs solidaires (externes et internes) ;*
- Au niveau des opérations du GES regroupant les ressources humaines stables du GES et des ES.*

Il est dit enfin qu' « Une étude juridique et fiscale finalisera la définition des différents organes du GES (GIE ou autre statut) et leurs fonctions selon les textes de lois OHADA. D'autre part, les différents processus d'organisation, de gouvernance et de décisions seront négociés avec les acteurs concernés, afin de garantir leur appropriation. »

Ce processus de définition est en cours. La mission constate cependant que l'articulation entre les différents organes ne sera pas simple et que ce travail repose beaucoup sinon essentiellement, dans cette phase de construction, sur les capacités du directeur de SENS.

³⁵ SENS/GIC/CRP déc 2008 "Co-développement par l'économie" Picardie – Collines (Bénin) Document programme 2009-2011

Les relations entre les nombreuses « têtes » et registres de pouvoir s'observent en effet ainsi :

- **Le Directeur de Sens**, promoteur du programme est très bien considéré. Assez présent (tous les 2 mois pour le suivi) il dispose d'un grand capital de confiance auprès de tous les autres acteurs. Ses compétences dans le domaine économique et d'appui aux producteurs, de même que ses capacités à les compléter au plan technique dans chacune des filières, ne font pas de doutes ;
- **Les entrepreneurs réunis au sein du GES** : véritables « maîtres d'ouvrages » de leurs activités, ceux du noyau de base apparaissent très dynamiques et totalement investis dans leurs activités. Certains ayant même quitté la fonction publique pour devenir entrepreneurs d'ESS, d'autres étant en passe de le faire. Tous sont pressés de développer leurs activités et sont (en toute logique) revendicateurs de plus de moyens d'investissements. Cependant tous ne sont pas encore totalement investis de l'esprit « social et solidaire ». On peut donc constater une différenciation et comme deux vitesses dans ce groupe : ceux qui ne font plus que cela (les 3-4 du noyau de base) et ceux dont ce n'est encore qu'une activité parmi d'autres, qu'ils « testent » avec une certaine dose d'opportunisme. S'il s'agit là de réalités incontournables (les conditions locales poussent les « entrepreneurs » à diversifier leurs activités plutôt qu'à se concentrer sur quelques unes) ces différences peuvent être à terme source de tensions étant donné que les deux catégories nécessitent beaucoup d'attentions en termes de suivi-accompagnement, mais de nature différente (plus spécialisées pour les entreprises qui se spécialisent et plus généralistes pour les organisations encore indécises) ;
- **La coordination du programme COPIDES**, assurée par trois personnes engagées par le GIC, elle accompagne les entrepreneurs dans l'identification de leurs pairs, le renforcement des idées de projet, le montage de leur plan d'affaire, le suivi des expériences tests sur prêt d'honneur, la recherche de marché, etc. En principe cette coordination est conçue comme faisant partir du GES, qui doit trouver à termes ses propres sources de financement, dont une part autofinancée par les entrepreneurs. En pratique elle fonctionne encore fort en « mode projet », c'est-à-dire comme une structure projet qui « veille » sur l'argent venu de l'extérieur. Cela peut se comprendre dans une période où beaucoup de choses sont à mettre en place, mais n'est pas sans créer de tensions ;
- **les acteurs économiques à la base**, public cible ou bénéficiaires directs des ES, sont acteurs en tant que pourvoyeurs des matières premières des entreprises (graviers ou blocs de granites, graines de neems, plantes, volaille, fruits, miel...) ou clients (usagés des entreprises villageoises d'énergie, ...), sont appuyés pour leur structuration en « tontines » et invités à participer aux AGs, et plus tard en tant que sociétaires/actionnaires de l'ES. En fait de tontines, il s'agit plus de façons d'organiser collectivement l'activité (la tontine étant plutôt une façon de garantir collectivement l'accès individuel à des moyens pour la réalisation d'activités individuelles). Certains de ces acteurs participent déjà aux AGs de leur entreprise solidaire et savent qu'ils seront plus tard intéressés à entrer dans le capital social des entreprises. Reliés contractuellement aux entrepreneurs, eux aussi disposent d'une certaine forme de pouvoir aujourd'hui, mais tous n'en sont pas encore bien conscients.

Dans les relations entre acteurs, le maillon le plus critique se révèle être la coordination, dans la mesure où elle est un rouage important à la fois du contrôle qualité / transparence des activités menées et des crédits d'investissement en l'absence du promoteur du programme. Les tensions sont assez apparentes entre les entrepreneurs - qui, en plein croissance, ont beaucoup de demandes et d'attentes - et le coordinateur tenu de bien « tenir les comptes », en ce début de programme ou bien des modalités de fonctionnement ne sont pas encore ancrées.

L'évolution constatée est que de plus en plus d'entrepreneurs, les plus anciens, parviennent à réaliser leurs activités sans faire appel à la coordination, limitant ainsi les difficultés et renforçant leurs propres responsabilités.

Les relations entre entrepreneurs se construisent actuellement à travers les réunions mensuelles du GES, mais surtout pour certaines, sur les espaces communs tels que la pépinière de Glazoué encore en construction (chantier Comaloc) et les échanges que cela génère. La mission a perçu des petites désaccords sur ces espaces (de travail pour certains, de séchage de graines ou de stockage pour d'autres) à travers quelques petites

tensions qui témoignent simplement d'ajustements nécessaires dans les règles à mettre en place pour le bon usage des espaces communs.

Les développements étant rapides, les chantiers nombreux, la difficulté ici relève de la capacité de l'accompagnement à pouvoir suivre l'équivalent d'une dizaine d'entreprises et de chantiers tout en structurant l'organisation et en en assurant la promotion dans les communes et à l'extérieur des Collines.

PARTICULARITES DU PROGRAMME COPIDES EN MATIERE D'EFFICIENCE

Un stagiaire de l'UTC a particulièrement développé cette question dans son travail sur les pépinières villageoises d'énergie³⁶. Le fait que des stagiaires d'université réalise les études de faisabilité et capitalisent en même temps sur les processus est déjà en soi un gage d'efficacité important par rapport à des assistants techniques qui généralement beaucoup plus coûteux. L'articulation qui est faite au niveau de l'université ou de SENS entre leurs travaux et d'autres perspectives en Picardie participe également de cette efficacité générale.

L'étudiant s'appuie sur un argument qui présente un certain intérêt pour l'exercice qui nous occupe :
« Les ES³⁷ utilisent les capitaux à des fins sociales ce qui est généralement le rôle des collectivités ou des ONG. Ces entreprises PME fonctionnent en circuit court, ce sont des structures moins lourdes et institutionnalisées que les collectivités et ont donc une meilleure efficacité économique quant au service rendu. Les collectivités doivent repenser les charges et les cotisations de ces entreprises en prenant en compte le service social rendu par celles-ci. Si les collectivités créent des statuts juridiques avantageux financièrement pour les ES, cela leur permettra d'être plus compétitifs. Si beaucoup d'ES sont appuyés par les collectivités, le rôle social de celles-ci et les fonds publics alloués à cette activité pourront être diminués et les collectivités réaliseront des économies. En quelque sorte l'Entrepreneuriat Solidaire propose de transférer une partie du rôle social des collectivités vers les entreprises afin d'augmenter le rendement et l'efficacité des fonds employés à ces fins. »

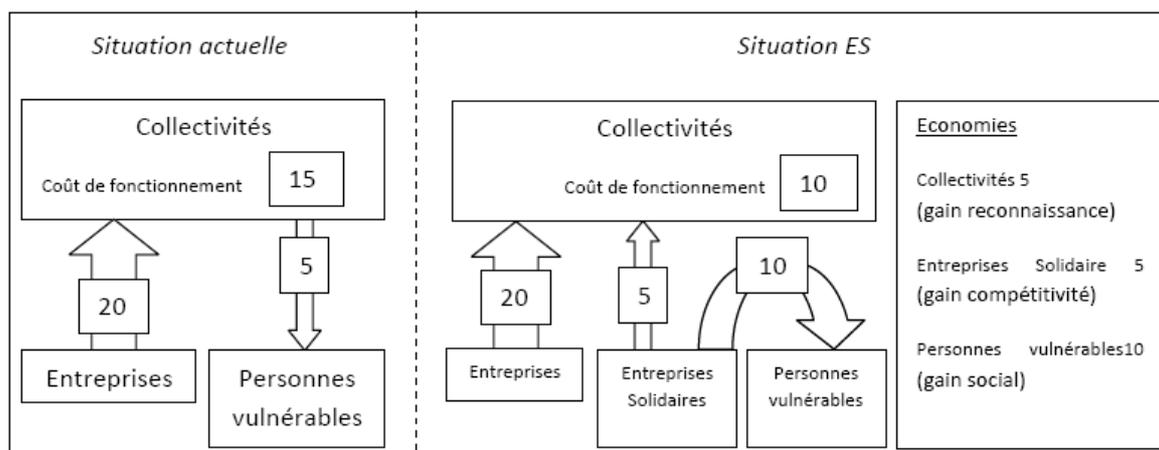
Comme le reconnaît le Directeur de SENS, la rentabilité des ES est en fait reportée sur un plus long terme dans la mesure où l'investissement social est plus important au départ que pour une entreprise classique : il faut motiver l'entrepreneur, convaincre les autorités, structurer souvent la relation particulière avec les fournisseurs, les clients, les partenaires, les bénéficiaires. Ces derniers pouvant être aussi des salariés lorsqu'il s'agit d'entreprises d'insertion employant des personnes précarisées. En d'autres termes les gains des dynamiques instaurées ne sont pas immédiats.

Dans son rapport de stage Benoit de Haas³⁸ étudiant à l'UTC schématise les économies de la manière suivante.

³⁶ De Haas Benoit 2010 Rapport de stage TN09 Eco-conception d'une pépinière d'Entreprises Solidaires et d'une Entreprise Villageoise d'Energie au Bénin

³⁷ Entreprises solidaires

³⁸ De Haas op cit.



La réalisation de pépinières doit permettre au GES de progressivement financer la coordination et les apports en appui-accompagnement. Le coût de la location des boutiques dans les Entreprises Villageoises d’Energie comme dans les pépinières de valorisation des huiles devrait en effet, selon les prévisions de SENS, progressivement fournir au GES une partie des moyens de sa politique d’appui-conseil tout en permettant à la fois de contribuer à la mobilisation de ressources pour les communes et tout en leur permettant de réaliser des économies sur l’accompagnement des personnes vulnérables.

2.2.7. COUT-EFFICACITE GENERAL

STRUTURE DES DEPENSES SELON LES ACTEURS ET LES FONDS

Les données ci-dessous ont été établies à partir des conventions. Elles ne sont donc pas exactement relatives à ce qui a été dépensé, mais à ce qui été prévu de dépenser. Si l’on excepte quelques enveloppes restituées au CRP (par exemple du GES), ces montants donnent toutefois une bonne idée de ce qui est dépensé.

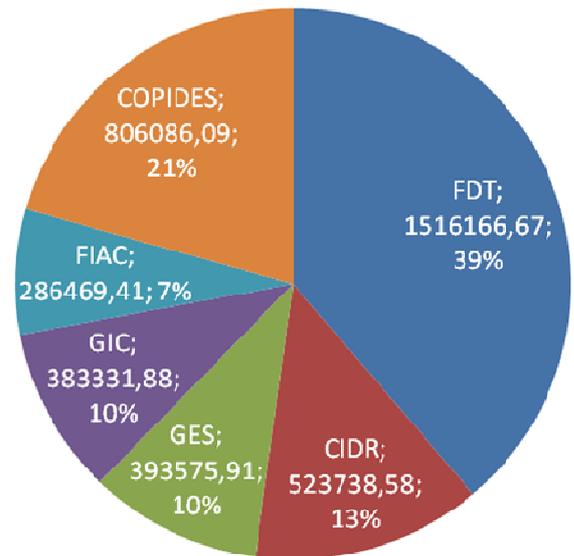
Le tableau ci-dessus ainsi que sa présentation graphique, montrent que le financement de la Région a été à plus de 52% à des réalisations (FDT + FIAC). Cette proportion étant encore plus élevée si l’on compte les investissements consentis au titre de l’économie sociale et solidaire, et intégrée dans la convention avec le GES.

Euros	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	
FDT	391998	400940,92	400000	113227,75	210.000	1516166,67	38,78%
CIDR	117242,18	111297,4	113834	76067	105298	523738,58	13,40%
GES			104370,91	161697	127508	393575,91	10,07%
GIC	89452	118868,79	44101,09	64375	66535	383331,88	9,81%
FIAC		91469,41	110000	70000	15000	286469,41	7,33%
COPIDES			253006,09	282480	270600	806086,09	20,62%
TOTAL	598692,18	722576,52	1025312,1	767846,75	794941	3909368,5	100,00%

Les détails sont présentés en annexe. Le volet institutionnel couvre donc de l'ordre de 70% des investissements pour un volet économique équivalent à un peu plus de 30%.

Le graphique montre aussi des coûts bien différents selon les acteurs et programmes. Ainsi les coûts du COPIDES sont importants compte tenu de la nouveauté du programme et des investissements importants en études techniques, en accompagnement des entreprises (au Bénin comme en Picardie) et en déplacements au Bénin de Sens et d'acteurs picards. Les coûts prévus du programme COPIDES doivent être rapportés sur 3 ans plutôt que 5 puisque le programme ne commence qu'en 2009.

Le suivi du CIDR est important également³⁹. Les résultats sont à la hauteur des attentes si l'on excepte des demandes de la Région pour obtenir les rapports à temps. Se pose plus ici une question de répartition des tâches entre chargés de mission de la Région et chargés de mission du CIDR pour renforcer l'efficacité.



Le GES apparaît ensuite, à travers la convention CRP-GIC, étant donné les coûts d'accompagnement des entrepreneurs sociaux dont il avait la charge et qui se révèlent importants dans cette phase d'installation.

Ensuite vient le GIC avec une somme qui mélange des coûts de représentation des instances, des coûts d'études et des frais de formation des acteurs de l'animation de territoires élevés. Les frais de salaire de l'équipe technique se situant autour de 20.000 € par an et ceux de fonctionnement autour de 10.000 €.

Comme on le voit au tableau précédent, les financements d'investissements – FIAC et FDT – sont dégressifs mais les appuis ne le sont pas. En d'autres termes, si les investissements doivent faire l'objet d'une réappropriation, le financement du suivi, lui, échappe à cette logique semble-t-il. Pour être encore plus précis, la CRP n'a financé le GIC dès le départ que pour 28% de son coût total. Le restant – 72% - devant être couvert par les communes.

Le STI du GIC présente un budget pour salaires, charges et fonctionnement de l'ordre de 40.000.000 de FCFA (~61000 €) dont 17.500,- € sont financés par la Région chaque année ce qui n'est pas excessif. La structure des salaires montre un rapport de 1 à 3 entre le directeur et les chargés de mission les plus récents et de 1 à 10 par rapport aux salaires les plus bas (gardien). Le niveau des salaires n'apparaît pas excessif compte tenu des compétences, de l'expérience et des responsabilités des personnes.

Le financement du CIDR porte à la fois sur le bureau du Bénin et le suivi depuis Paris (2 personnes). Les coûts du bureau du Bénin sont un forfait calculé sur la base de 25% de son coût total et non pas à la journée de prestation. Par contre les frais du CIDR Paris sont payés à la prestation, à raison de 18 jours de suivi permanent. Le tarif journalier, relativement élevé, traduit mal l'engagement du CIDR qui dépasse sensiblement le nombre de jours prévu⁴⁰. Cette formulation joue en défaveur du CIDR en donnant l'image d'une consultance) et de 20 jours de missions d'appui méthodologique et technique (2 missions par an ces dernières années). Les missions CRP, audits FDT, formations et frais de gestion des animateurs de territoires sont également pris en charge sur l'enveloppe CIDR. Les coûts sont annuellement de l'ordre de 100.000 € (entre 76.000 et 117.000 €).

Le financement du programme COPIDES à travers la convention CRP- SENS, se compose de frais de ressources humaines locales (33.600 €) ; Frais d'activités (29800 €) et frais d'assistance technique (207200 €). Ces derniers couvrant le suivi permanent du chef de file, des missions d'appui méthodologique et techniques SENS, des missions d'appui pour « Etudes et expertises techniques sur les secteurs porteurs », des voyages d'études d'acteurs picards.

³⁹ Nous y avons retiré pourtant les coûts d'investissements en faveur du GIC pour bénéficier de l'exonération.

⁴⁰ Communication Yolaine xx

Le financement du GES a été moindre que prévu pour ce qui relève du personnel puisque l'engagement d'une troisième personne en appui ne vient que de commencer. Des sommes ont donc été remboursées au CRP sur l'année 2010. Les prévisions restent cependant valides et portent en termes de ressources humaines sur un coût de 32000 € environ. Les frais d'activités – près de 100.000 € - sont relatifs surtout aux études fiscales, juridiques, de marketing, techniques ; à l'accompagnement des entrepreneurs ; à la formation de l'équipe du GES ; ainsi qu'à toute la communication envers les communes et au niveau national pour asseoir et promouvoir la démarche et rechercher des marchés.

2.2.7. SYNTHÈSE SUR L'EFFICIENCE GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

Globalement les fonds ont été bien utilisés si l'on en juge par les audits réalisés et les nombreux résultats obtenus (voir chapitre 2.3.). Les objectifs étant très élevés et plutôt précurseurs, tant sur le volet institutionnel que sur l'économique, les moyens devaient logiquement être en proportion de ces enjeux. Cela semble bien être le cas.

Toutefois la multitude d'appuis apparaît parfois redondante, surtout sur le volet institutionnel, où la partition de chacun des acteurs apparaît moins claire et donne l'impression d'une certaine saturation. Au terme de cette investigation certaines questions demeurent :

- Était-il nécessaire de maintenir le suivi CRP et celui (multiple) du CIDR en appui sur toute la durée du programme ? N'y a-t-il pas double emploi dans ces missions conjointes ?
- Les divers appuis aux animateurs du territoire - que l'on retrouve de manière conséquente pour de la formation ou de gestion tant dans les conventions CIDR que GIC - étaient-ils vraiment indispensables ? Dans des proportions aussi importantes ?

La mission a plutôt tendance à répondre à ces deux questions par le fait qu'un retrait plus substantiel aurait dû être organisé à partir de la moitié du programme, surtout s'il s'agissait d'en assurer la pérennisation. Retrait sur les activités de terrain (formations aux animateurs notamment) mais pas nécessairement sur l'appui institutionnel au GIC dans sa conquête de nouveaux partenaires et dans son institutionnalisation. En tout cas, des économies substantielles sont certainement réalisables dans les années à venir sur :

- l'investissement en personnel du CIDR et du CRP en appui au GIC qui n'est plus autant nécessaire et/ou devrait se redéployer autrement ;
- les investissements lourds du programme COPIDES qui a mis en place les infrastructures et un certain nombre d'équipements et va surtout devoir concentrer ses efforts futurs sur les entreprises et les filières existantes dans le sens d'une extension aux différentes communes.

Si ce retrait n'a pu être réalisé, c'est certainement parce que les partenaires et en particulier le CIDR ont jugé important de maintenir le niveau de leur appui.

L'efficacité apparaît donc satisfaisante, mais il aurait été possible sur le volet institutionnel de faire autant à moindre coûts.

Constats	<p><i>Globalement le programme a mobilisé beaucoup de ressources extérieures, même si une certaine économie est perceptible en fin de programme.</i></p> <p><i>L'efficacité est sensiblement différente selon les acteurs mais la mission considère que tout cet appui n'était pas indispensable sur toute la durée du programme.</i></p> <p><i>L'accent mis sur l'animation à la participation a généré des coûts importants, dont différents acteurs sont bénéficiaires. Or il apparaît précisément que cette focalisation sur les aspects de planification participative et de maîtrise d'ouvrage n'a pas facilité la création d'une identité forte à l'échelle intercommunale. Un rééquilibrage est donc nécessaire.</i></p>
Recommandations	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Revoir les montages institutionnels dans le sens d'une simplification des acteurs semble indispensable pour la suite autant pour des raisons d'économie que pour faciliter une appropriation locale des communes et du GIC ;</i> - <i>Déplacer la focale sur des enjeux plus stratégiques est une voie à approfondir mais dont il faudrait mieux examiner les conséquences :</i> <ul style="list-style-type: none"> ➢ <i>moins d'accent sur la planification participative qui depuis le temps devrait avoir fait ses preuves ;</i> ➢ <i>moins d'accent sur la maîtrise des constructions que sur le suivi de leur mise en service ;</i> ➢ <i>plus d'accent sur la mobilisation des ressources locales ;;</i> - <i>Des appuis supplémentaires seraient certainement nécessaires en matière de Gestion des Ressources Humaines et gestion des conflits</i> - <i>Affiner le dispositif de suivi pour un suivi plus des effets et de l'impact ;</i>

2.3. UNE EFFICACITE ELEVEE EN DEPIT DE NOMBREUSES CONTRAINTES

Ce chapitre expose résultat par résultat, ce qui a été fait par rapport à ce qui était prévu. Les écarts de délivrance sont expliqués indicateur par indicateur. L'explicitation des écarts fait intervenir aussi les facteurs de contexte et permet de les préciser. Les constats principaux sont résumés à la fin de chaque résultat et traduits en recommandations spécifiques.

2.3.1. LES COMMUNES ET ACTEURS LOCAUX ASSURENT LA QUALITE DES REALISATIONS ET LA GESTION DURABLE DES EQUIPEMENTS DANS LE CADRE DES CHARTES DE TERRITOIRE.

CE QUI A ETE FAIT

	Prévu	Réalisé				
R.1	<p>Co-financement de 20% du FDT puis dégressif. Participation financière dans les délais 95% des réalisations sont de qualité satisfaisante. 95% des infrastructures publiques sont régulièrement utilisées. Le niveau d'entretien des équipements réalisés par les communes est satisfaisant dans 85% des cas. Les communes ont régulièrement inscrit dans leur budget les dotations nécessaires à l'entretien des ouvrages.</p>		2007	2008	2009	2010
		Taux FDT mob. par GIC	100%	98	90	40
		Taux de consommation FDT par communes	100	101	61	0
		Niveau de qualité des réalisations	73%	100%	82%	100%
		Niveau d'utilisation	93%	89%	95%	92%
		Entretien	77%	73%	47%	25%

Le réalisé tel que relevé dans le dispositif de suivi mis en place par le GIC apparaît proche des prévisions. On peut donc considérer ce résultat comme plus que satisfaisant. Nos visites de terrain, orientées par le GIC sur les infrastructures posant problème, donnent forcément des résultats plus critiques en termes de pourcentage de réussite. Les discussions dans les mairies convergent cependant sur une proportion de « cas à problème » ne dépassant pas 20% et plutôt situés entre 5 et 10% pour les retards de réalisations et entre 15 et 20 pour les problèmes d'entretien post-réalisations.

Les problèmes rencontrés sont de différentes natures. Trois cas de figure sont observés : (i) infrastructures mal réalisées ou qui peinent à se terminer ; (ii) retards dans les mises en service ; (iii) problème dans la gestion et l'entretien des infrastructures

- infrastructures mal réalisées ou qui peinent à se terminer

Les cas sont rares. C'est notamment le cas du pont de Banté qui n'est pas terminé. L'appréciation est cependant relative : la construction est solide et c'est surtout l'alignement des rebords de sécurité qui serait à revoir. Le cahier de suivi tenu par le chef de service montre que d'autres commentaires avaient été réalisés pour améliorer l'horizontalité de la table de surface.

On constate aussi dans les boutiques de Banté près de la mairie que les joints d'étanchéité n'ont pas été bien faits et qu'après quelques mois d'utilisation des traces de dégradation apparaissent.

Ailleurs les ouvrages et infrastructures visités sont de bonne facture.

- Retards dans les mises en service

Les cas sont plus fréquents tout en restant dans des proportions raisonnables (~10% ?)

C'est le cas notamment du magasin de stockage de Ouesse. Le comité de suivi s'attendait à une délégation de la gestion à un fermier qui ne vient toujours pas.

Le cas aussi de la maternité de Dassa. Ici ce sont les équipements et le personnel qui manquent et qui fait que l'infrastructure n'est aujourd'hui occupée que par une aide soignante qui a bien voulu s'installer dans les lieux sans en avoir toutes les commodités.

Le cas du Cyber, des latrines ou de la salle polyvalente de Savè. Il semble dans cette commune l'on attende, parfois un an après la réception de l'ouvrage, qu'un arrêté soit pris pour déterminer un mode de gestion global pour tous les ouvrages. En attendant les clefs restent généralement chez l'un ou l'autre chef de services et les investissements sont utilisés de manière très ponctuelle, sur demande et dans des conditions de prestations qu'il ne nous a pas été possible de vérifier par manque de temps.

Le cas de la salle des jeunes de Dassa, non utilisée, sinon comme bureau de vote lors des élections, est un cas similaire.

La boucherie de Glazoué, terminée depuis un an et non mise en service est un cas un peu différent. Il semble que la politisation ait miné les relations avec la mairie et que certains élus n'aient pas joué leur rôle pour ne pas perdre un électorat important. Les bouchers demandaient en effet des investissements supplémentaires tout en refusant que les ventes de viande ne se fassent que dans l'enceinte de la boucherie moderne (aux normes d'hygiène mieux garanties). La mairie n'a semble t-il pas osé prendre la décision d'interdire toute vente en dehors de la boucherie comme il en avait été convenu, et a accédée à certaines des doléances des bouchers, lesquelles ne font qu'augmenter. Des compromis semblent cependant en passe d'être trouvés. Ces situations montrent les difficultés d'établir des règles précises et de les respecter.

Ce sont manifestement ici la gestion des ouvrages plus conséquents qui peinent à être délégués car en général les boutiques sont généralement toutes louées sous contrats.

- Problème dans la gestion et l'entretien des infrastructures

A Kémon (Ouessé) la maison des jeunes a été mise en gérance après une procédure d'appel d'offres, à une association de jeunes. Les activités souffrent en raison de pannes fréquente du groupe électrogène et des dégâts consécutifs de ces pannes sur les appareils électroniques (TV, lecteur DVD, etc.). Il apparait aussi que le responsable du groupement soit décédé récemment (cette information ne nous a pas été donnée par le groupement qui invoquait un voyage à Cotonou, mais par la mairie). Manifestement le groupement n'était cependant pas en capacité de gérer une telle infrastructure. Il faut dire à leur crédit, que le branchement sur le réseau d'électricité qui avait été prévu n'est toujours pas réalisé et grève bien entendu les conditions de viabilisation des activités. Il n'empêche que la salle a beaucoup servi déjà pour suivre les élections à la TV ou le sport...

Différents problèmes d'entretien sont observés dans les bâtiments même neufs : fissures, chape de ciment qui délite, ... mais ils sont mineurs. Il semble cependant que ces problèmes ne soient pas détectés aisément par les usagers ni par les responsables du comité ou de la mairie. Comme si ces problèmes, même petits, étaient parfaitement normaux.

ANALYSE ET DISCUSSION

Si la maîtrise du processus de définition du cahier des charges, lancement des DAO, sélection des entreprises, suivi, semble satisfaisante (et de l'avis de tous s'est sensiblement renforcée), tout ceci apparait cependant assez éclairant sur les difficultés rencontrées dans plusieurs mairies pour **déléguer la gestion** rapidement après la réception de l'ouvrage, et pour choisir une modalité de gestion adéquate. Le fait de vouloir trancher pour une seule modalité ne nous parait pas non plus gage de bonne maîtrise, étant donné la nature parfois très différente des infrastructures⁴¹.

⁴¹ A Savè, entre des *latrines* (dont la gestion, selon le chef de quartier devait se faire par « cour familiale », chacune des 8 cours du quartier proche de la latrine devant s'occuper d'une toilette), un *cyber communal* et une *salle polyvalente* notamment.

Les explications sont diverses et variées. L'éloignement des infrastructures peut poser problème pour le suivi du chef de service technique. Il est alors suggéré par le GIC de responsabiliser les chefs d'arrondissements. Il y a aussi des infrastructures où l'on ne fait plus de contrat comme les ponceaux sur les pistes, les modules scolaires, les maternités, ... mais en principe ces ouvrages doivent être immatriculés dans le patrimoine de la mairie. La question qui se pose à ce niveau est de savoir si les investissements marchands réalisés peuvent permettre d'un peu compenser les investissements sociaux pour lesquels il ne peut être attendu de valorisation économique. Selon le STI il est difficile de penser que les redevances pourront assurer les entretiens des équipements. La position du STI est plutôt d'accompagner les communes pour qu'elles aient une idée précise de leur patrimoine, de façon à mieux les aider à décider de réserver des fonds à l'entretien plutôt qu'aux indemnités de leur personnel. Sachant aussi qu'un certain transfert de ressources commence à se faire de certains services déconcentrés (santé, enseignement) vers les mairies.

Le GIC n'a pas fait l'option d'orienter une partie plus importante des financements sur les infrastructures marchandes pour une autre raison : *« parce que nous voulions aussi partir de la réponse à la demande pour relever le taux de civisme fiscal qui est très faible ; Dans les villages peu de choses sont fiscalisables. Et pourtant ils ont besoin de solutionner leur quotidien. Manque une étude d'impact mais on peut constater que là où il y a eu beaucoup de travail de sensibilisation autour de réalisation, (ex paysan et marché) il y a des évolutions. Par exemple à Savè, il y avait un marché qui fonctionnait très bien mais sans réalisations. Les paysans ne payaient pas de taxes. Une fois que nous avons fait 8 hangars, offerts à des commerçants. Il y a eu 118 demandes de gens qui avaient payé 6 mois d'avance sur les locations (3000 FCFA). Il a fallu rembourser. 3-4 mois après les agents ont rapporté que leur activité s'était sensiblement améliorée. »*

En pratique toutefois la proportion d'investissements marchands est tout de même importante et de l'ordre de 40 à 50 % des infrastructures réalisées sur le FDT.

Le raisonnement du GIC peut se défendre dans le long terme : travailler les consciences sur la nécessité de payer l'impôt sans faire reposer celui-ci uniquement sur les locations et patentes se tient parfaitement. Surtout si c'est assorti de conseils aux communes, comme c'est le cas de plus en plus dans la « pratique » du GIC, pour que celles-ci :

- tiennent bien le registre de toutes leurs infrastructures ;
- prévoient et abondent une ligne dans le budget pour tout ce qui est entretien et
- se dotent d'un plan pluriannuel d'entretien et de maintenance (programmé sur le FIAC 2010).

Plus largement, les difficultés et contraintes rencontrées sont sans doute partiellement le prix à payer d'une stratégie encore fort axée sur la participation des populations et l'expression de leur demande : certains aménagements, dans le domaine de la santé notamment, sont parfois considérés aujourd'hui par les services déconcentrés comme ne répondant plus aux normes (ce qui ne leur permet pas d'y investir) ; d'autres comme le cas de la maternité de Dassa, sont illustratifs des stratégies développées par les villages pour « forcer » l'infrastructure avant tout, sachant que le reste pourra venir ensuite au gré des campagnes politiques ou lors d'autres opportunités (passages d'ONG, etc.) ; de même, la réalisation de salles de jeunes dans des villages éloignés oblige à être moins regardant sur les aptitudes à gérer. Les choses se réajustent cependant de ce côté là. La présence des élus dans les comités de concertation à l'échelle locale ou d'arrondissement participent à mieux interpeller la « demande » et la négocier. La question qui se pose à ce propos est celle des sanctions et recours éventuels de part et d'autres. Les contrats que nous avons pu analysés présentent un manque de précision dans les différentes contraintes et recours possibles en cas de problème. Plus largement cette question pose celle de la conception de l'acteur communal : en quoi diffère t-il d'une association ou d'une ONG ? La dimension coercitive de l'acteur public est-elle suffisamment assumée ?

Le rôle des arrondissements devrait également être renforcé, entre le village (l'expression des « besoins de base ») et le niveau communal (planification de l'intérêt général) comme niveau de négociation et de construction d'un intérêt plus général, bien que des efforts importants aient été réalisés depuis 3 ans à ce propos.

Constats majeurs	<i>L'efficacité est satisfaisante mais des améliorations peuvent être faites dans la délégation de la gestion sur toutes les infrastructures marchandes ou marchandisables. C'est ici la question du rapport à l'usage et à l'entretien des infrastructures collectives dont il est question. La participation des populations aux choix ne garantissant aucunement ces deux critères. L'accent mis sur la participation au détriment parfois d'une fonction plus régaliennne de l'Etat local – la coercition – peut donner l'impression de difficultés à distinguer le rôle de l'acteur public de celui des ONGD.</i>
Recommandation	<ul style="list-style-type: none">- Renforcer la délégation de la gestion- Veiller à la tenue d'un registre de toutes leurs infrastructures- Appuyer l'abondement et la prévision d'une ligne dans le budget des communes pour tout ce qui est entretien et maintenance- Aider les communes à se doter d'un plan pluriannuel d'entretien et de maintenance- Renforcer le niveau arrondissement dans le dispositif de suivi des infrastructures- Aider les communes à préciser les clauses de contrôles et de sanctions de l'usage des infrastructures publiques- Intégrer et bien distinguer le rôle de l'acteur public communal par rapport aux autres registres d'intervention dans le développement local.

2.3.2. LA PARTICIPATION DES POPULATIONS EST REDYNAMISEE ET RECONNUE, AU NIVEAU VILLAGEOIS ET COMMUNAL

	Prévu	Réalisé				
R.2	<p>> 40% des ménages participent aux assemblées villageoises.</p> <p>>~50% des « représentants villageois » pris en charge</p> <p>>~75% des conseillers communaux et des membres des CT participent aux négociations des programmes d'actions.</p> <p>Le fonctionnement des Comités de Territoire est pris en charge par les budgets communaux.</p> <p>Au moins 200 villageois ont reçu une formation « d'animateur ».</p> <p>L'enveloppe financière destinée à la communication a été consommée.</p> <p>Six nouvelles chartes de territoire sont signées et respectées par les différents acteurs du territoire.</p>		2007	2008	2009	2010
		Nb AV	70	100	329	27
		Nb ménages	10127	6655	35428	928
		Prise Charge	33	21	67	100%
		Nb participants	187	281	147	74
		Nb PVPT pris en charge	61	58	98	74
		Nb d'AV formés			592	594

CE QUI A ETE FAIT

La participation des ménages a été importante. Elle varie selon les années du fait de la réactualisation des PDC (PDC II élaboré en 2009). Il importe cependant de noter des difficultés dans le recueil de cette donnée (rapport 2010) :

« La difficulté a été d'informer cet indicateur. Il manquait de données. La participation dépend souvent de l'ordre du jour. Lorsqu'il faut faire une remise de site, ou réceptionner cela mobilise beaucoup plus. Lorsqu'on fait une étude de faisabilité aussi mais si ce sont des réunions sur l'entretien des ouvrages cela ne crée pas l'engouement. En 2009 on a commencé le processus d'élaboration du PDC. Un problème de légitimité commençait à se poser au niveau des porteurs villageois. C'est pour cela qu'on a ouvert à 2 (1 homme et 1 femme). La présence d'autres collègues permet aussi de renforcer la participation. Programme de formation enfin donne aussi des résultats. »

La prise en charge des représentants villageois par les communes se transforme...

La dynamisation des 'anciens' dispositifs - **comités de territoire, assemblées villageoises** - est beaucoup plus relative. Ces dispositifs ont été « mis au ralenti » pour permettre l'élargissement à d'autres corps constitués de la société à travers des comités de pilotage et des ateliers d'arrondissement. Ces 'nouveaux' dispositifs étant considérés comme des espaces d'implication des citoyens dans les instances de concertation et de dialogue avec les élus. ; Elle a connu une diminution à partir de 2009 pour mieux financé par la commune (près de 1 million par commune) (50%) mais cela tarde et peut pénaliser les activités. Ainsi, le GIC a été obligé de financer le CT de Savalou.

... en une participation des conseillers communaux plus systématique.

Aujourd'hui ce n'est plus seulement des représentants de village mais des représentants de la société civile qui participent. Le fonctionnement est inclus dans le PDC. Selon le chargé de mission, si ce n'est pas respecté à 100% au moins ce fonctionnement est institutionnalisé dans la commune par le PDC qui prévoit des moyens. Le GIC a prévu un accompagnement au démarrage mais progressivement les communes vont prendre en charge les coûts.

Ce n'est toutefois pas l'enveloppe financière de la communication des communes qui est utilisée pour l'élaboration des PDC mais le FIAC. En effet, l'un des domaines d'intervention du FIAC est la planification et la coordination des actions sur le territoire communal. Les communes ont accepté de mobiliser ce sous condition d'une acceptation de la méthodologie proposée par le GIC.

Des chartes aux PDC

Il n'est plus question aujourd'hui de chartes mais de PDC. 5 PDC ont été validés, le dernier relatif à Savalou est en cours de validation.

Acquis de la démarche d'accompagnement PDC du GIC (issu de la mission préliminaire à l'évaluation)

- *La mobilisation des acteurs a été forte (entre 80 et 200 acteurs par assemblée villageoise) ;*
- *La participation des femmes aux instances de concertation s'est améliorée grâce notamment à :*
- *La désignation de binômes d'animateurs et d'animatrices villageois ;*
- *L'implication dans le processus des Assistantes-ADT qui ont particulièrement mobilisé les femmes ;*
- *Les techniques d'animation territoriale se sont partiellement renouvelées. La carte est, notamment, devenue un outil incontournable de la réflexion.*
- *L'implication des comités de pilotage est constante. La base de participation repose sur 5 collèges (élus, association, acteurs économiques, personnes ressources, comité de territoire). Ces comités préfigurent les futurs conseils consultatifs communaux ;*
- *La cellule technique PDC mise en place (ADT, CST, A-ADT) permet une implication forte de la Commune dans le dispositif de participation.*
- *La co-construction d'outils d'animation avec les CSP a facilité l'appropriation des méthodologies par les services communaux au travers des réseaux intercommunaux et/ou en formation et/ou en cellule technique.*
- *L'implication des conseils communaux semble satisfaisante (bien qu'il y ait des différences entre les communes). Les ateliers communaux, en cours, focalisent l'intérêt de tous les acteurs.*

Points d'attention (mission préliminaire à l'évaluation)

- *La qualité des livrables intermédiaires reste à améliorer. Le classement, la capitalisation et la rédaction des livrables intermédiaires ne sont pas complets.*
- *Les orientations des politiques nationales sectorielles devraient être davantage connues et intégrer, notamment pour la réflexion communale.*
- *L'outil cartographique peut générer des tensions à propos des limites administratives non reconnues par les populations.*
- *Des difficultés spécifiques à certaines communes doivent permettre de tirer des enseignements plus généraux (implication faible de certains élus, appropriation approximative du Comité de Pilotage de Dassa, services techniques peu disponibles, etc.)*
- *Les services financiers des communes CSAF ont, jusque là été très peu impliqués, leur motivation est pourtant indispensable pour la finalisation du processus (notamment pour la programmation budgétaire).*
- *La prise de parole des femmes en réunions reste difficile. Les animatrices d'arrondissement ont des besoins importants de renforcement de capacités afin de pouvoir défendre les préoccupations des femmes dans les futurs PDC.*
- *Parmi les groupes de travail qui seront organisés pour préparer la programmation devront être prévus des groupes : genre, réhabilitation et entretien du patrimoine communal, renforcement de capacités.*

NOTRE ANALYSE

Bien qu'axés surtout sur la participation des populations, les informations montrent une réorganisation importante du dispositif pour prendre en compte les élus de manière plus systématique depuis le niveau villageois jusqu'à la commune. Cette question nous semble tout aussi importante et il est intéressant de constater combien elle est traitée ici simultanément (bien que les indicateurs en soient surtout restés à l'appréciation du nombre de ménages et d'animations villageoises). Une évolution des indicateurs reste cependant à faire de ce point de vue.

L'appréciation des difficultés par les opérateurs eux-mêmes montrent encore l'importance du chemin à accomplir. La cartographie commence seulement à être un peu plus pratiquée et c'est seulement maintenant en fin de programme qu'apparaît la question des limites administratives. D'autres expériences (Plan Foncier Rural Cote d'Ivoire) seraient intéressantes à connaître car elles permettraient de rapidement passer sur les litiges tout en informant de leur existence. Compte tenu de la part importante des conflits portant sur les délimitations dans la région des Collines (voir cadrage, point 1.2.) il apparaît étonnant que cette question n'ait pas fait l'objet de plus d'attentions. Certes très sensible, elle constitue cependant une limite à la construction

de l'identité intercommunale. Si la construction de cet espace sur des bases plus consensuelles était sans doute nécessaire, sans doute est-il nécessaire aujourd'hui d'y accorder plus d'attention. Le renforcement du GIC dans le domaine cartographique (SIG et analyse spatiale) va donc dans le bon sens.

Constats majeurs	La participation a été forte et surtout plus diversifiée que lors du PDC phase 1. Mais les chiffres ne représentent pas grand-chose.
Recommandations	Mieux « qualifier » le processus en accompagnant ces chiffres d'informations sur : - ce qui a été discuté ; l'importance des sujets traités - le nombre d'arbitrages - la circulation de la parole et l'implication des différentes catégories

2.3.3. LES COMMUNES DISPOSENT DE MOYENS POUR RENFORCER LEURS ACTIONS DANS LES DOMAINES DE LA PLANIFICATION ET DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DES EQUIPEMENTS, DE LA COMMUNICATION, DE LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL ET DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES LOCALES.

	Prévu	Réalisé				
R.3	Cf. indicateurs de suivi des dossiers FIAC. 80% des fonds du FIAC sont consommés par les communes. Chaque commune a présenté un plan d'actions triennal des interventions sollicitée auprès du FIAC. D'ici 2011, les communes des Collines assurent la maîtrise d'ouvrage effective d'au moins 80% des actions qui sont menées sur leur territoire et qui relèvent de leurs compétences. Les services communaux assurent la maîtrise d'ouvrage de la révision des PDC.		2007	2008	2009	2010
		Taux consommation FIAC (%)	95	100	88	
		Nombre de dossiers FIAC présentés en CDT par les communes	22	13	6	2
		Nombre de dossiers FIAC présentés en CDT en intercommunalité	1	1	2	3
		Nombre de dossiers encore en cours au 31/12/2010				

CE QUI EST FAIT

Les indicateurs de taux de consommation sont légèrement supérieurs aux attendus. Le FIAC doit permettre de faire levier au développement communal, sans relever cette fois de la volonté des populations. Des règles assez précises avaient été définies. Chaque commune devait présenter un plan à ce fonds. Cela n'a pas été fait. Ce sont essentiellement des propositions de projets qui ont été réalisés sans liens entre elles et donc sans perspectives de renforcement de la commune dans son ensemble.

Selon le dernier rapport d'activités : « Le GIC a bénéficié d'une nouvelle subvention au titre de l'année 2010 d'un montant de 70 000 euros. La mission d'appui méthodologique du CIDR et du CRP en début juillet a permis de mener une réflexion sur l'utilisation du FIAC. Mis en place à la demande des élus de la première mandature, la vocation du FIAC n'est pas appropriée par les nouveaux acteurs communaux. On observe un manque de portage collectif et des initiatives peu cohérentes entre elles. L'usage du FIAC n'est pas assez efficient. Les actions retenues ne s'inscrivent pas dans un plan cohérent de renforcement des capacités de la commune. Les conclusions ont abouti au fait que le FIAC doit contribuer à la mise en œuvre de stratégies pluriannuelles communales et intercommunales de renforcement des capacités dont certaines actions du programme seront prises en charge par le FIAC et portées par le GIC, d'autres par la commune avec partenariat avec d'autres partenaires.»

Il y a cependant des problèmes au niveau des communes pour mobiliser les fonds.

La réflexion du STI va dans le sens de réorienter le FIAC dans le sens d'accompagner la commune dans la définition de stratégies. Cette orientation peut toutefois s'avérer en contradiction avec le désir des communes de dépasser les « études » (et formations), pour financer aussi l'appui à la mise en œuvre. Le cadre de programmation sur trois ans qui avait été convenu au départ ayant été abandonné, le passage des études aux réalisations apparaît plus difficile. Il y a aussi tout le problème de portage des projets par des individus dans la commune et qui ne restent pas : exemple du maire ayant proposé l'étude sur les granites et parti depuis. Les élus étant en fin de mandature ne voulaient pas faire un programme sur trois ans. Les nouveaux ont des problèmes d'appropriation des travaux réalisés par les anciens.

Il est aujourd'hui question de revenir à une programmation pluriannuelle, mais sur des thématiques plus stratégiques. Le cas des études sur la mobilisation des ressources dans la commune de Bantè est significatif de ce qui serait souhaitable de faire sur le FIAC:

- fournir un diagnostic détaillé des potentialités de la commune ;
- travailler ensuite à l'élaboration d'une stratégie d'exploitation des ressources ;
- participer à la mise en œuvre de tout ou partie des actions retenues

L'évolution proposée par l'appui CRP-CIDR va aussi dans le sens de renforcer les projets à caractère intercommunal. A cet effet, l'enveloppe a été essentiellement consacrée, par décision du Conseil de Développement territorial en date du 3 novembre 2010, à divers projets de définition de stratégies communales et intercommunales dont :

- l'élaboration de stratégies communales et intercommunales de promotion du genre ;
- l'élaboration de stratégies communales et intercommunales et plan de renforcement des capacités ;
- la mise en place d'un SIG sur le patrimoine communal et l'élaboration d'un plan pluriannuel d'entretien et de réhabilitation des ouvrages communaux.

NOTRE ANALYSE

Les erreurs de parcours sont somme toutes limitées. Le fait d'avoir abandonné la programmation pluriannuelle sous pression des maires montre aussi la « souplesse » du GIC par rapport à ses membres, ce qui paraît important.

La question de la mobilisation des fonds reste cependant préoccupante, mais elle est en définitive assez normale et prévisible : compte tenu des besoins des communes, l'investissement dans l'intercommunalité est l'enjeu de beaucoup de tensions à l'intérieur de chacun des communes et ne peut être totalement solutionnée en 4-5 ans de programme.

Les réorientations prévues – focalisation sur des investissements stratégiques sur la mobilisation des ressources locales et renforcement du niveau intercommunal – vont dans le bon sens et montrent la montée en maturité du GIC et de ses Communes membres.

2.3.4. UNE INTERCOMMUNALITE DE SERVICES EST DEVELOPPEE AU NIVEAU DU GIC.

	Prévu	Réalisé				
R.4	Chaque commune a sollicité les services intercommunaux au moins deux fois par an. La prise en charge des coûts de fonctionnement du GIC est effective et conforme aux pourcentages fixés dans le programme 2007-2011. Un EPCI des Collines a été créé et un « Conseil de Développement Territorial » est maintenu à l'échelle intercommunale pour traiter les « actions de proximité ». Au moins 75% des membres participent aux réunions du CDT et du GIC. La prise en charge des animateurs de territoire (salaires, charges et coût de fonctionnement) est intégralement assurée par le budget national béninois via la Maison des Collectivités Locales.	Confirmé.				
		2007	2008	2009	2010	
		Taux de couverture des charges de fonction du GIC par les communes	54%	45%	51%	36%
		Taux de mobilisation des contributions des communes	82%	69%	78%	53%
		Taux moyen de participation aux sessions CDT	98%	92%	89%	78%
		Taux moyen de participation aux réunions du bureau	67%	100%	89%	0%
		Taux de prise en charge de l'équipe d'ADT	-	94	95	99

CE QUI EST FAIT

Chaque commune a sollicité les services intercommunaux au moins deux fois par an.

La prise en charge des coûts de fonctionnement du GIC

Selon l'équipe du STI : « La prise en charge des coûts de fonctionnement du GIC ne se fait qu'à moitié. On atteint une moyenne de 5-6 millions par communes par an alors que les besoins sont de 10 millions. Finalement les cotisations sont payées à 100% mais avec du retard. Cela se fait mais pas dans les délais requis. Lors de la dernière réunion du GIC le CIC a validé la proposition de financement sur base de la clef de répartition suivante » :

Cette clef arrime la cotisation aux recettes communales, alors qu'auparavant cela se faisait par rapport à l'intérêt financier que les communes pouvait y voir : les communes qui avaient le plus d'intérêt à cotiser car le moins de possibilités de financement extérieur, était plus incitées à cotiser. Dans ce système certaines communes pouvaient recevoir beaucoup, pas seulement par le FDT, sans contribuer comme demandé. Aujourd'hui la nouvelle clef « force » plus la solidarité. Avec ce système, le GIC pense pouvoir passer du simple au double voire même au triple.

Un EPCI des Collines a été créé et un « Conseil de Développement Territorial » est maintenu à l'échelle intercommunale pour traiter les « actions de proximité ».

Le GIC ne s'est pas encore transformé en EPCI mais dès 2007 a entrepris une restructuration de son service technique puis dès 2008 une réflexion sur l'évolution institutionnelle, avec des tournées dans les communes en 2009 et en fin l'adoption de nouveaux textes organiques en 2010. Les derniers mois de 2011 ont vu simultanément, l'installation du nouveau dispositif permettant un repositionnement des acteurs dans leur fonction (décisionnelle, exécutive, consultative et technique) ; et la définition de nouvelles modalités d'accès des communes au FDT.

Au moins 75% des membres participent aux réunions du CDT et du GIC.

La participation a varié selon les années. Forte au moment de la réalisation des PDC, elle est plus faible en dehors. Elle tend cependant ces derniers temps à se renforcer compte tenu des enjeux institutionnels. Lors de la mission d'évaluation, les réunions ont toutes (réunion du GIC, restitution évaluation) rassemblées près de 50

personnes. Le Bureau lors des réunions est composé de 3 personnes : le président, le vice-président et le maire de la commune d'accueil.

La prise en charge des animateurs de territoire (salaires, charges et coût de fonctionnement) est intégralement assurée par le budget national béninois via la Maison des Collectivités Locales.

Les chiffres montrent un taux de prise en charge presque total. Le GIC a dû compenser certains besoins. Cependant il n'y a aujourd'hui aucune garanties quand aux suites après projet.

NOTRE ANALYSE

Un travail important a été fait en cours de programme pour modifier le cadre institutionnel. Ces changements sont importants mais prennent du temps. L'intercommunalité s'est construite sur un postulat de partage de services techniques (pour la recherche de financement et le montage de programmes, la justification, le suivi de la planification participative, et la gestion de fonds) plus que de recherche d'identité fédérative et de défense d'intérêts communs. Paradoxalement cela a pu générer des tensions avec certains services techniques, convaincus de pouvoir aujourd'hui mener les programmes directement. Ces tensions ne sont pas fortes et restent le fait d'une part relativement faible d'individus qui manifestement cherchent avant tout un profit personnel dans les administrations communales. Cependant cela peut contraindre le GIC à un surcroît de travail de justification parfois, dans un emploi du temps déjà fort chargé. Ce sont les instances politiques du GIC - le CIC, donc les maires - qui devraient à cet égard avoir un discours beaucoup plus ferme en faveur du GIC. L'évolution vers des actions plus fédératives et stratégiques à travers le FIAC et tout le travail de recherche de programmes auprès de nouveaux partenaires témoigne de l'importance du travail du GIC pour mobiliser des fonds pour les communes.

Dans ce contexte cependant, il apparaît normal que les efforts soient par contre plus faibles pour ce qui concerne la construction de « communs » en termes d'identité comme d'intérêts comme on le verra au point suivant. Tout se passe comme si, pris « le nez sur le guidon » de leurs nombreuses activités (et d'éventuelles tensions) les acteurs, et en particulier le GIC, n'avaient pas le temps de suffisamment penser et organiser leur futur.

2.3.5. LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE ASSURE LA PROMOTION COLLECTIVE ET SOLIDAIRE DES COMMUNES DES COLLINES EN ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES NATIONALES.

	Prévu	Réalisé
R.5	<p>Les communes paient leur cotisation au groupement intercommunal conformément aux échéances fixées dans le règlement intérieur.</p> <p>Au moins trois bailleurs de fonds ont abondé les fonds gérés par le GIC.</p> <p>Le GIC est un interlocuteur-clef des partenaires techniques et financiers dans le Département des Collines. L'ensemble des six communes des Collines sont restées membres actifs du GIC.</p>	<p>Le paiement des cotisations ne se fait pas conformément aux échéances fixées et reste de moitié inférieur aux prévisions.</p> <p>Les fonds n'ont pas été abondés mais d'autres financements de PTF ont été acquis par le GIC (BPO, PNDCC, AFD, PACTE, SNV)</p> <p>Le GIC est considéré comme partenaire clef par certains pour la région (mais peut être évité par d'autres ?)</p> <p>Les six communes sont toujours membres actives.</p>

CE QUI EST FAIT

La question des cotisations des communes

Cette question est discutée plus haut au point précédent. Les propositions faites par le GIC ont été acceptées en CIC. Aucune garanties cependant en termes de paiement pour le futur.

La mobilisation d'autres partenaires techniques

Une collaboration forte et continue a été entamée et s'est poursuivie avec le BPO. Elle a consisté pour le GIC en une participation aux diagnostics et aux animations GTDE. Dans la foulée des fonds supplémentaires dans ce secteur ont été acquis auprès de l'AFD mais n'ont duré qu'un temps.

Le PNDCC a financé le renforcement des communes dans leur délégation de maîtrise d'ouvrage. Le rapport du GIC par rapport à cette action est considéré par le PNDCC comme un modèle à répandre. Ceci en dépit de discussions plus fondamentales au départ avec ce programme sur les principes de l'intervention. (entretien du 9/06)

Le PACTE, programme d'appui aux communes de l'UE a financé le plan de communication du GES. Mais il a aussi financé une Union provisoire et momentanée dans les communes, l'UCC, portée par la mairie de Savalou. Cette structure n'existe plus mais il est intéressant de constater que pour le PACTE il n'y a avait pas « concurrence » puisque l'UCC était une union de Commune « politique » alors que le GIC est une intercommunalité de services (entretien du xxx).

Le financement AFD a permis de renforcer certains services techniques dans le secteur de l'eau mais le partage des ressources entre services au sein de la commune et vis-à-vis du GIC a posé problème générant des tensions lorsqu'à la fin du programme il a fallu revenir à l'ancien régime d'émoluments.

La SNV a monté avec le GIC une proposition sur la facilité Eau de l'UE. Monté rapidement par la SNV, sans beaucoup de concertations avec les communes (entretien du 27/05/2011) , et prévoyant surtout du financement de personnel au GIC, ce dossier continue à alimenter les tensions précédemment évoquées entre certains chefs de service communaux et le GIC.

NOTRE ANALYSE

Un travail de conciliation et de concertation semble avoir manqué sur certains dossiers.

Le dossier SNV en particulier présente bien des enjeux importants pour le GIC. La SNV étant considérée surtout dans ces capacités à faire le lien entre méso et macro, à travers le renforcement d'une chaîne de valeurs sur des filières, compte tenu aussi de sa longue expérience en appui méthodologique aux communes, ce partenariat s'avère important et stratégique. Il suppose cependant de bien y voir de part et d'autre, d'autres intérêts que ceux limités par le cadre de ce programme. Ce qui n'est pas gagné⁴².

La SNV apparaît aussi très intéressée par l'esprit et les activités du GES menés à travers le programme COPIDES. Là également des alliances seraient à construire.

2.3.6. LES ACTIVITES MENEES DANS LE CADRE DU COPIDES

RA1 : DES ENTREPRISES SOLIDAIRES DE REFERENCE SONT PROMUES DANS LES COLLINES, MISES EN RESEAU ET ETABLISSENT DES PARTENARIATS UTILES AVEC DES ACTEURS PICARDS

	Prévu	Réalisé
R.1	<ul style="list-style-type: none"> • 12 à 15 Entreprises Solidaires promues dans les secteurs prioritaires suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Agriculture familiale : 5 à 7 ES - Petit élevage périurbain : 3 ES - Voyages solidaires : 2 ES - Matériaux locaux : 1 à 2 ES - Autre(s) secteur(s) : 2 à 3 ES • Un réseau de distribution concertée des produits issus des ES des Collines est initié. • 4 à 5 partenariats Collines-Picardie sont établis, notamment dans les domaines suivants <ul style="list-style-type: none"> - Technique ou technologie (ex. : CODEM, ISF, UTC, ABP) - Economie / commerce (ex. : Cap3C, Commerce équitable). - Education Formation (ex. : UTC, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 Entreprises touchées dont : 4 lancées (1 arrêtée) ; 3 en faisabilité, 3 en test de lancement et 1 en démarrage. <p>En fin 2010 5 nouveaux candidats ont été identifiés et accueillis au sein du GES</p> <p>L'idée d'implanter un réseau d'entreprises villageoises d'énergie a fait l'objet d'études complémentaires : les 6 communes ont été invitées à proposer des villages pilotes, sélectionnés sur la base de critères convenus, au sein desquels seront testées les premières entreprises. Fin 2010, 2 sites sont d'ores et déjà retenus, à Gobada en commune de Savalou, et Madengbe à Glazoué.</p>

L'enjeu de ce programme était de développer des entreprises développant un esprit de solidarité. La difficulté n'apparaît sans doute pas à première vue si l'on pense que la solidarité est constitutive des sociétés africaines.

La gageure apparaît mieux lorsqu'on prend conscience des différentes contraintes que vivent ces sociétés :

- nécessité de constamment se battre pour défendre la possibilité pour les moins nantis d'occuper une place dans la société et de s'y maintenir sans avoir à partager systématiquement les acquis avec la famille, le clan, le village, la communauté, etc ;
- l'aide extérieure qui, dans bien des contrées, a développé des formes d'assistanat (ou de manipulation de l'aide) dans les villages et les institutions et une difficulté à investir à partir de ses propres ressources dès lors que l'appui vient de l'étranger ;
- les pratiques commerciales et le business qui en matière d'entrepreneuriat constituent souvent la seule référence et place les gens dans des logiques spéculatives à court terme et de concurrence forte ;
- les habitudes (et nécessités) de diversifier le plus possible les activités compte tenu des aléas climatiques et sociopolitiques, stratégies anti-aléatoires qui s'opposent souvent à un investissement plus concentré et conséquent autour d'une ou deux activités précises.

⁴² D'une part côté SNV qui a surtout des atteintes plus prosaïques et limitées à un programme sur l'eau en tout cas pour l'instant et d'autre part du côté des communes dont il faudrait s'assurer de l'intention de voir le partenaire SNV dans un autre rôle que celui de financeur.

Dans ces conditions, il apparaît plus difficile de mettre en place une entreprise sociale et solidaire. Tout l'enjeu repose donc sur l'importance d'éviter les erreurs de casting et de mettre en processus l'identification de « bons » porteurs, la consolidation de leur idée en projet, l'expérimentation de leurs capacités à mettre en pratique, la mobilisation des ressources financières et humaines en appui.

Une contrainte supplémentaire s'ajoutait à cette liste : celle de le faire dans chacune des communes, de préférence, de manière à les mobiliser sur la démarche.

CE QUI A ETE FAIT

Comme on l'a rapidement vu au point 2.2.6., 10 entreprises sont suivies à l'heure actuelle (au moment de la mission) : 3 formalisées, 2 en création et 5 en faisabilité.

- **un noyau dur** de 3 entreprises formalisées, déjà relativement bien structurées et définies dans leur projet ...
 - o l'entreprise Philéol – HVC Huiles végétales des Collines, dirigée par M Thomas Assogba
 - o l'entreprise CoMaLoc - Construction en Matériaux Locaux des Collines, dirigée par M. Anicet Kpondehou.
 - o l'entreprise Ruches des Collines dirigée par M. Alphonse Woru
- 2 entreprises **en création**
 - o l'entreprise Plantes aromatiques des Collines, dirigée par M. Stanislas Ailo.
 - o l'entreprise Volailles des Collines, dirigée par M. Houandji Agossa
- 5 entreprises en faisabilité :
 - o l'entreprise Phyto des Collines dirigée par Gildas Zodome
 - o l'entreprise Plantes Médicinales des Collines de tradipraticiens
 - o l'entreprise Villageoise d'Énergie de Gobada, Theophile Gnimassoun
 - o l'entreprise "Vitalines", jus vitaminés des Collines, Adelaïde Laourou
 - o l'entreprise informatique pour tous, Roger Akoutan

Au-delà ce sont aussi des **pépinières** d'entreprises qui sont créées. On peut en considérer de deux sortes :

- une pépinière à Glazoué qui réunit les différentes entreprises de Glazoué et investies d'une manière ou d'une autre dans les huiles : Philéol – HVC, Bio Phyto, Plantes aromatiques des Collines
- deux pépinières en cours autour de la question de l'accès à l'énergie, à travers les entreprises villageoises d'énergie, sorte de « plateformes de services en énergie » qui fournissent des bureaux-boutiques alimentés en énergie par la transformation de produits végétaux (jatropha notamment) et qui fournissent de l'énergie à des microentreprises rurales (transformation de produits agricoles, soudure/mécanique, buvette, recharge téléphones, éclairage individuel et public, etc). Leur vocation est plus de faciliter l'accès à l'électricité qu'à structurer des entreprises solidaires, mais le caractère de pépinière d'entreprises est néanmoins bien présent, insuffisamment valorisé de notre point de vue.

Il est prévu que les entreprises villageoises d'énergie soient développées dans chacune des communes, et qu'elles se constituent en réseau à l'échelle des Collines. Le programme a identifié un potentiel de l'ordre de 40 villages à équiper au cours des années à venir.

Au total les résultats sont pour l'instant :

- 10 entreprises suivies et touchant 1200 personnes ;
- 1 pépinière d'ESS
- 2 pépinières villageoises de micro-entreprises
- 1 réseau en gestation sur l'accès à l'énergie

Des difficultés ont été rencontrées avec certains entrepreneurs un peu trop opportunistes pour réellement intégrer les logiques de l'entrepreneuriat solidaire. Les responsables du programme ont su prendre les bonnes décisions et accroître du coup leur crédibilité. Ils ont dû pour cela, dans un des cas, se confronter à certaines tensions avec la mairie où un équipement devait être installé et à dû être mis en location gérance à un autre entrepreneur, résidant dans une autre commune. D'autres entrepreneurs (~3 sur les 10) apparaissent encore hésitants et ont peine à se débarrasser soit des nombreuses autres activités qu'ils mènent sur différents

registres, soit de l'envie de sauter sur de nouvelles idées avant d'avoir fini d'éprouver la faisabilité des premières.

En termes de partenariats, des relations fortes ont été établies avec l'UTC principalement, la société Philéol et l'institut LaSalle-Beauvais. Différents appuis ont également été conduits sans que l'on puisse parler de partenariat à ce stade (voir tableau ci-dessous ; source : rapport Copides 2010).

Types de partenariat	Ruche des Collines*	Phileol - Huiles Végétales des Collines (P-HVC)*	Constructions en Matériaux Locaux des Collines (CoMaLoc)*	Plantes aromatiques des Collines (PAC)
Stages techniques étudiants	Institut LaSalle – Beauvais Management de la qualité	UTC / Optimisation procédé d'extraction (UTC / techniques : terre compressée, ... UTC / valorisation de l'argile	UTC / Optimisation procédé de production et extraction d'huiles essentielles
Transfert technologique	Appui / apiculteur du Compiégnois	Sté PHILEOL	- Echanges techniques / architecte-entrepreneur en éco-habitat (ossature bois et terre) de Compiègne - Formation locale /clivage du granit par un granitier du Sidobre (81)	
Joint venture avec Participation au capital		- Phileol / promotion huiles végétales en Europe. Missions d'appui et conseil - SDP Picardie : bloqué par une nouvelle réglementation Europe		

NOTRE ANALYSE

Le travail est considérable et les résultats, assez peu différents des attendus, largement à la hauteur des espérances du point de vue de la démonstration des possibilités de développement d'entreprises solidaires autant que du potentiel pour le développement local des communes. Les dimensions « accès à l'énergie » et possibilités induites de développement de micro-entreprises ne devraient pas être mésestimées.

RA2 : UN « INCUBATEUR DE L'ENTREPRENEURIAT SOLIDAIRE » EST CREE DANS LES COLLINES, PROMEUT ET DIFFUSE DURABLEMENT LA DEMARCHE ES

	Prévu	Réalisé
R.2.	<ul style="list-style-type: none"> • L'incubateur de l'ES est établi et réunit ses conditions d'autonomie et de pérennité : <ul style="list-style-type: none"> - Un cadre juridique formalisé associant les ES et des investisseurs solidaires. - Une offre précise de services, disposant de méthodes et outils d'accompagnement capitalisés. - Des financements adaptés selon les différentes étapes de création et développement des ES. - Un réseau d'expertise est constitué et accessible aux ES. - Un schéma de financement de l'incubateur ES est défini • Un dispositif d'appréciation des critères de qualification des entrepreneurs et de labellisation de leurs produits est fonctionnel. • Des échanges méthodologiques sont menés entre l'Incubateur ES des Collines et des acteurs picards de l'accompagnement et du financement de l'Economie Sociale et Solidaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'incubateur de l'ES est établi et réunit une bonne partie des conditions d'autonomie et de pérennité : <ul style="list-style-type: none"> - Le cadre juridique n'est pas encore formalisé - Une offre précise de services, en accompagnement des entrepreneurs existe et est déclinée en méthodes et outils. Mais le tout n'est pas encore capitalisé (c'est un peu tôt). - Les financements se font en adéquation réelle avec les capacités et étapes de création et développement des entreprises. - Le réseau d'expertise est de plus en plus important, surtout constitué d'acteurs picards. - Le schéma de financement de l'incubateur ES est en cours • Le dispositif d'appréciation des critères de qualification des entrepreneurs fonctionnel mais la labellisation n'est pas encore effective • Les échanges méthodologiques entre l'incubateur et les entreprises sont effectifs mais ne sont pas sans tensions.

CE QUI EST FAIT

L'incubateur est fonctionnel et réunit ses conditions d'autonomie et de pérennité

Le Groupe d'Entreprenariat Solidaire (GES) se réunit régulièrement au rythme de 2 comités par trimestre. Il est fonctionnel mais est encore en voie de formalisation.

Au plan institutionnel, la difficulté comme on l'a vu consiste à maintenir une grande autonomie d'action aux entrepreneurs tout en assurant un suivi-contrôle rapproché des investissements. L'équilibre n'est pas aisé et deux cultures s'affrontent ici : une culture d'entreprise qui repose sur la faculté de sauter sur de bonnes opportunités rapidement et une culture d'administration qui consiste, au contraire, à planifier longtemps à l'avance et à ne financer que ce qui a été prévu. La première ayant pour défaut le fait de prendre parfois des risques peu assurés, la seconde étant elle incapable de prendre des risques.

En pratique, l'équilibre est géré par le fait que :

- Les investissements humains (formation, accès à l'expertise, etc.) sont financés sur fonds et procédures publiques
- les investissements matériels sont assurés sur fonds privés par SENS qui intervient en capital risque solidaire et prêts en comptes courant, à travers Invest-SENS.

Ce rôle est donc important et on ne conçoit pas qu'il puisse être réduit dans le moyen terme (3 à 5 ans). Le statut se révèle donc nécessairement complexe. Par ailleurs il est encore fort tributaire des relations entre les entrepreneurs et la coordination.

Le statut de GIE a été retenu car il correspond le mieux à la dynamique économique recherchée par le GES. (Le statut de SCIC – Société Coopérative d'Intérêt Collectif, ou équivalent, n'existe pas au Bénin. Il aurait permis d'intégrer le GIC dans un collège de coopérateurs et donc de le responsabiliser peut-être un peu plus aux futurs du GES. D'autres mécanismes de coopération GIC-GES doivent être recherchés.

L'offre de services aux entrepreneurs est formalisée et bien comprise par une bonne partie des entrepreneurs. Elle se compose des éléments suivants :

1. Détection/sélection d'entrepreneurs solidaires potentiels et d'idées porteuses pour les Collines
2. Conseil, formation, accompagnement des Entrepreneurs Solidaires de "A à Z" : maturation du projet, étude de faisabilité, création, développement de l'ES
3. Echanges de bonnes pratiques et recherche de synergie / opportunités d'affaires inter ES
4. Négociations groupées, accès concertés et facilités aux différentes expertises externes nécessaires aux ES
5. Conception et mise en œuvre de services communs (suivi comptable, assurances, etc.)
6. Construction et mise en location de locaux d'entreprises avec services communs (pépinières d'entreprises)
7. Mise en place et audit des procédures d'évaluation des impacts des ES
8. Communication institutionnelle concertée des ES / leurs produits, leurs performances sociales
9. Représentation/Négociation des accords de coopération des ES avec les Collectivités locales et les partenaires institutionnels

NOTRE ANALYSE

L'autonomie du GES reste donc encore largement à construire. Il importe de rappeler ici que le programme n'a que 3 ans d'âge. La question est plus de savoir si les conditions sont suffisamment mises en place pour assurer une autonomie à terme. De ce point de vue, deux points méritent d'être distingués : la mobilisation de compétences externes en appui au GES et les liens avec le GIC. Si l'on constate une bonne mobilisation des compétences externes, un effort supplémentaire devrait être fait pour conforter le lien avec le GIC.

Au plan de la mobilisation de compétences extérieures, il y a eu en 2010 :

- un consultant spécialisé en entrepreneuriat (pour l'accompagnement à l'élaboration des plans d'affaires)
- une ONG Bénino-togolaise – ETD, Entreprises, Territoires et Développement - spécialisée dans la mise en place de modalités de coopération durable entre entreprises et petits producteurs.
- un cabinet comptable – ACG, African Consulting Group : mise en place des systèmes et procédures comptables des ES et du GES.
- un notaire : formalisation des ES créées en SARL

Sans compter le travail sur la communication réalisé par un Bureau béninois qui même s'il n'a pas été totalement à la hauteur des espérances pourra faire partie du réseau pour des compétences bien précises.

La concertation entre le GES et le GIC met plus de temps à se formaliser de notre point de vue. S'il faut reconnaître l'importance d'une participation régulière du coordonnateur GES aux sessions du GIC, l'inverse n'est pas encore systématique et la désignation d'un membre de l'équipe technique du GIC – en charge de l'évaluation – pour participer aux réunions du GES, n'apparaît pas suffisante de notre point de vue. Il importe qu'une volonté politique plus forte soit portée au sein de l'équipe technique du GIC par son Directeur et les instances du GIC. Il va de soi que cet engagement de la part du GIC nécessitait une phase de démonstration qui est forcément toujours en cours. Le plan de communication financé dans le cadre du programme PACTE devrait y aider de même que les actions de sensibilisation et de communication internes aux Collines qui sont déjà programmées (avec animation de conférence avec projection, émissions de radios locales pour présentation des premières expériences d'ES, etc.).

L'année 2010 a aussi permis de finaliser le programme d'investissement du GES engagé en 2009 (véhicules, et matériels de bureau), en veillant à ne pas créer de charges récurrentes superflues et de valider et mettre en œuvre un manuel des procédures administratives et financières du GES, avec l'appui du cabinet ACG

Le dispositif d'appréciation des critères de qualification des entrepreneurs et de labellisation

Les 8 critères composant la charte qui caractérise l'entrepreneuriat solidaire dans les Collines n'ont pas changé :

1. Réduire la vulnérabilité de catégories fragiles de la population
2. Avoir une portée importante en touchant un nombre significatif de personnes
3. Respecter les personnes (santé, sécurité, etc.) tant dans les méthodes de production qu'à travers la qualité des produits et/ou services proposés aux clients.
4. Adopter des règles de gouvernance favorisant la concertation, la participation, le partage du pouvoir et des décisions avec les acteurs directement concernés
5. Choisir l'ancrage territoire et la préférence locale
6. Protéger et respecter l'environnement
7. Contribuer aux politiques communales et intercommunales
8. Être une entreprise économiquement viable

Le processus de labellisation est en cours, mais doit encore être harmonisé avec la démarche d'agrément fiscal des entreprises solidaires.

Les échanges méthodologiques sont menés entre l'Incubateur ES des Collines et des acteurs picards

Ces échanges sont importants :

- La fondation Baudoux contribue au financement du fonds de prêts d'honneur mis en place pour faciliter les études et opérations test de faisabilité des ES. Quatre nouveaux prêts d'honneur ont été octroyés grâce à ce financement
- L'Institut LaSalle-Beauvais a travaillé sur le management de la qualité avec l'entreprise Ruches des Collines
- L'Université de Technologie de Compiègne a appuyé 3 entreprises : P-HVC, CoMaLoc, PAC
- un apiculteur du Compiégnois a fourni un appui à l'ES Ruche des Collines ;
- La société Philéol fournit différents appuis réguliers à P-HVC ;
- Un architecte-entrepreneur de Compiègne a différents échanges techniques sur l'éco-habitat avec CoMaLoc
- Des femmes de tontines de CoMaLoc ont été formées par un granitier du Sidobre (Pyrénées) aux techniques de clivage du granite.

Outre les résultats évidents et assez immédiats sur les capacités de production des entreprises, il est important de voir aussi dans ces appuis la valorisation des groupes de producteurs en amont des filières et notamment des femmes concasseuses de pierre qui sont moralement et physiquement « mises debout » selon l'expression

du directeur de CoMaLoc, par ce type d'appui provenant de l'étranger. Les témoignages sont très clairs sur l'importance pour elles de « *personnes qui viennent de loin et s'intéressent tout d'un coup à leurs conditions* ». On pourrait ajouter (car cela ne se dit pas forcément aisément) sans apporter de l'argent-cadeau mais en renforçant surtout les compétences et les moyens de travail à travers l'entreprise.

RA3 : UN DIALOGUE ETROIT ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES ES EST ETABLI, ET INSCRIT LES ACTIVITES DES ES DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL ET INTERCOMMUNAL.

	Prévu	Réalisé
R.3.	<ul style="list-style-type: none"> • Un dispositif de dialogue entre les Communes et les ES est établi : <ul style="list-style-type: none"> - Une convention cadre de partenariat GIC – Groupe Entrepreneuriat Solidaire (GES-Collines) -établit les règles de concertation, de financement du GES, de qualification des ES. - Les services communaux mènent des actions de promotion de la démarche sur leur territoire et participent à l'identification de candidats et d'idées potentielles d'ES à promouvoir. - Des documents formalisent les apports respectifs entre Communes et ES. • Des expériences de partenariat public-privé entre CL et ES des Collines et de Picardie sont capitalisées et comparées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le dispositif de dialogue existe à travers le GIC mais <ul style="list-style-type: none"> - En cours. - Les services communaux ne mènent pas d'actions de promotion de la démarche sur leur territoire pour l'instant si l'on excepte le maire de Ouessa à propos de l'apiculture qui est une des activités les plus avancées et celui de Glazoue pour l'installation de la pépinière des ESS sur la transformation des végétaux. - Charte intercommunale pour l'Entrepreneuriat Solidaire dans les Collines + 2 Contrats de Solidarité Territoriale : entre l'ES Huiles Végétales des Collines et la Commune de Glazoué ; et entre l'ES Ruche des Collines et la Commune de Ouessé. • Il est encore un peu tôt pour capitaliser les expériences bien que ce soit prévu en 2011.

Des activités de sensibilisation des services communaux ainsi que de formation étaient prévues. Mais comme l'indique le rapport COPIDES ces activités ont eu peu de résultats effectifs en termes de mobilisation. Leur constat apparaît assez logique : « *le travail d'explicitation doit s'appuyer le plus possible sur des réalisations concrètes, en valorisant localement l'effet vitrine des premières créations d'entreprises* » (Rapport d'activités 2010). Sans doute y a-t-il à revoir les attentes de ce point de vue et surtout les modalités d'approche des élus : les résultats sur pièce auront bien plus d'importance que les sensibilisations. Le fait d'organiser des visites des maisons de l'énergie, de la miellerie, de la pépinière de Glazoué ou de chantiers de concassage modernisé, ... aura certainement plus d'effets sur les élus que des documents. Le travail de communication par la radio et la projection de film restant cependant tout à fait pertinent pour intéresser plus de personnes (porteurs, financeurs, etc.) à la démarche.

De manière générale il apparaît ici la difficulté dans un tel programme en grande partie expérimental, à mener de front la réalisation des activités et la communication plus institutionnelle autour d'elles. Il semble logique que cette activité ait été minimisée et en partie sous-traitée. Mais le risque est grand, et avéré, que des acteurs externes ne soient pas en mesure d'explicitier toute l'originalité et la portée de la démarche en termes de développement. L'enjeu se situe aussi au niveau de la capacité des Entrepreneurs eux-mêmes, à communiquer leurs pratiques et partager leur audace.

La mission pense que de ce point de vue il faut aussi que le temps fasse son œuvre : une fois que les différentes infrastructures seront en place et les activités à l'œuvre, elles donneront suffisamment à voir pour qu'on s'y intéresse sérieusement. La communication autour de leurs effets et impacts en amont - auprès des producteurs/productrices sur leurs conditions de vie-, et en aval - sur l'environnement, sur les économies pour les communes et les apports en ressources – seront encore à construire au-delà de la description des activités elles-mêmes.

RA4 : LA DEMARCHE DU PROGRAMME, LES ENTREPRISES PROMUES ET LEURS PRODUITS SONT VALORISES ET RECONNUS AU NIVEAU NATIONAL ET AUPRES D'ACTEURS PICARDS DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE.

	Prévu	Réalisé
R.4.	<ul style="list-style-type: none"> • L'expérience d'Entrepreneuriat Solidaire initiée dans les Collines est mieux connue et reconnue à travers : <ul style="list-style-type: none"> - Un dispositif de labellisation des produits issus des ES est mis en place. - Des communications sur la contribution des ES au développement local sont réalisées sur le territoire national béninois. - L'expérience est présentée dans différentes formations universitaires, prioritairement au Bénin et en Picardie. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'expérience d'Entrepreneuriat Solidaire initiée dans les Collines est de plus en plus connue : <ul style="list-style-type: none"> - En Picardie à travers les Universités et Ecoles supérieures qui offrent une vitrine importante à l'expérience ; également à travers certaines entreprises comme Phileol qui s'investissent et les nombreuses conférences et cours menés sur l'expérience ; - Paradoxalement peut-être un peu moins au Bénin où le processus de labellisation est en cours et la valorisation reste dans le cadre de mémoires plus confidentiels

Le travail de valorisation en Picardie est important à plusieurs égards. Quantitativement étant donné les nombreuses conférences et débats menés sur le sujet ; qualitativement étant donné les répercussions qu'elles peuvent avoir chez les étudiants d'une part et chez les pépinières d'initiatives (cluster) que développe SENS en Picardie.

Des valorisations sous forme de conférences et débats surtout ...

- Université de Technologie de Compiègne – UV Développement Durable
- Faculté Catholique – Paris / Master « Economie sociale »
- IRCOM - Angers / Master Action humanitaire et sociale
- Présentations lors du mois de l'ESS en nov. 2010 soirées débat à Compiègne et Creil sur le thème « Entreprendre solidaire avec son territoire »
- Réalisation de films documentaires centrés sur divers aspects du programme CopiDES :
 - o « Entreprendre solidaire avec son territoire – Générations futures » (stages étudiants)
 - o « Entreprendre solidaire avec son territoire - Concasseuses, graines de bâtisseuses »
 - o « Entreprendre solidaire avec son territoire – Coopérer autrement »

... qui constituent des leviers importants d'un travail en Picardie

Les étudiants de l'UTC se concurrencent pour pouvoir aller en stage au Bénin. Beaucoup de ces derniers étant plutôt frustrés de ne pas pouvoir être sélectionnés, car la proportion « d'élus » par cohorte est de l'ordre de 1/5 (4 sur 20).

Les enseignants rencontrés expliquent que ces stages entrent complètement dans ce qui est recherché comme exercice de style dans le cadre des mémoires de fin d'étude : mettre à profit ses compétences en matière de relation matière-énergie de manière très concrète, démontrer des capacités d'autonomie et de débrouillardise, « vivre » le fonctionnement en entreprise, etc. Mieux encore, certains cours en économie intègrent aujourd'hui l'économie sociale (très largement ignorée habituellement) et l'expérience de SENS a participé à l'élaboration du nouveau module de formation en développement durable à l'UTC : Le « Mineur » **Développement Durable (Responsabilité Economique Sociétale et Ecologique de la Technologie (DD-RESET))**⁴³

. Même si les enseignants de l'UTC encouragent le maintien d'une diversité dans les stages (pas seulement au Bénin, ni seulement sur ce type de dispositif d'ESS), il apparaît clairement qu'ils sont enthousiastes par rapport aux résultats obtenus par les étudiants.

Les entrepreneurs sociaux des clusters qui se mettent en place par SENS dans la Région connaissent les expériences et s'en servent pour illustrer certains aspects de la démarche et intégrer la démarche de SENS et son offre d'appui. Leur démarche est sensiblement la même que pour le GES : repérage de porteurs d'idées – accompagnement à la structuration de l'idée en projet – étude de marché - recherche de partenariats – aide à l'investissement – suivi-accompagnement...

⁴³ Entretien Pascal Jollivet

Si le programme COPIDES ne paraît qu'indirectement responsable de ces résultats, l'appui de SENS à la construction d'un projet d'une telle envergure au Bénin, le fait aussi que la Région ait insisté au départ pour avoir des études de faisabilité qui ont débouché sur cette relation plus intime avec les universités de Picardie⁴⁴, le fait que différentes personnes soit passées par le Bénin à travers SENS, ... participe forcément aux vocations qui sont suscitées en France.

Le lien est encore plus clair lorsque l'on sait que c'est lors d'une AG de SENS (la première après qu'octobre 2008 ait révélé la crise économique et financière) que les sociétaires ont déclaré qu'il fallait s'inspirer du Bénin pour faire la même chose en Picardie. L'arrivée aux assises régionales de novembre 2009 d'une délégation béninoise a ravivé l'idée. Des animations ont donc été organisées à Soissons, Compiègne et Nogent/Oise.

A Compiègne des salariés de Sens se sont lancés dans leur entreprise et participent à accompagner d'autres initiatives :

- l'entreprise Bon Appétit et ses ateliers culinaires qui propose de nouvelles façons de penser l'alimentation en valorisant le local et dans une perspective de Développement Durable particulièrement approfondie. Fondée à partir de constats précis sur les dérives de l'agro-alimentaire, l'entreprise cherche à renouer avec un « consommer et produire local » ou en tout cas un « **consommer et produire durable** ». Elle sélectionne notamment étroitement ses fournisseurs à partir de critères précis de durabilité environnementale et utilise chaque situation et relations commerciales ou institutionnelles pour engager un débat sur la question. Ses critères, plus complexes que ceux habituellement utilisés, ne l'empêchent cependant pas de se fournir à l'étranger lorsque les conditions de production et de transport apparaissent moins « durables » localement, dans sa proximité. Au contraire ils permettent d'affiner un positionnement plus global et qui n'exclut pas les pays du sud. En même temps que de fournir une alimentation saine à des entreprises, des cantines d'école, des particuliers, c'est donc une entreprise qui utilise surtout son activité pour avoir des incidences plus larges sur sa société. Les activités deviennent donc prétexte pour des changements sociétaux;

- l'entreprise « Biscuiterie Solidaire » en cours de constitution participe des mêmes principes d'alimentation saine et biologique. Engagement de personnes précarisées ou handicapées dans la biscuiterie. SENS aide ce couple à formaliser son projet (définition du « prévisionnel » de financement) et à rechercher des appuis auprès des banques notamment. La biscuiterie n'a pas seulement qu'une dimension « écologique » dans son projet social, elle aussi souhaite aussi engager des personnes en difficulté de recherche d'emploi et joue donc un rôle d'insertion sociale et professionnelle ;

- l'entreprise PACT'ENERGIE en cours de constitution qui travaille la précarité énergétique en tentant de répondre à des situations d'insalubrité et de précarité qu'aucune offre de privés ni même d'organismes sociaux ne parvient à gérer. Ici, comme d'ailleurs dans les autres entreprises d'économie sociale et solidaire, la démarche de SENS apparaît comme facilitatrice de liens entre institutions d'appui et entreprises. Pour trouver à reloger les occupants des maisons le temps des gros travaux, ou pour chercher des appuis financiers ; pour faciliter la reconnaissance statutaire de la nouvelle entreprise ; pour fournir le « prêt social » nécessaire au démarrage de l'entreprise ou à un test de pertinence de son objet, SENS apparaît sur un créneau nouveau et non occupé.

SENS s'intéresse également sur Compiègne et Creil à la création d'entreprises d'éco-mobilité.

Les entrepreneurs, sont accompagnés dans les domaines suivants :

- Marché (diagnostic, recherche)
- Moyens à investir
- Approvisionnement
- Personnel / Salariés (Gestion des ressources Humaines)

⁴⁴ C'est cette exigence, non prévue au départ par SENS qui va contraindre à rechercher des stagiaires pour étudier la faisabilité des entreprises béninoises et, en même temps, pour l'accompagner. Cette capacité à transformer une contrainte en potentiel est aussi à reconnaître.

- Rentabilité
- Financement des investissements
- Organisation interne
- Impacts sociaux générés

A Nogent

C'est surtout à Nogent, qu'avec l'appui du maire, un cluster s'est progressivement mis en place pour appuyer le développement d'entreprises d'ESS. 6 porteurs sont actuellement accompagnés en vue de la structuration de leur idée en projet :

- un « restaurant-traiteur » qui développe son restaurant dans un ancien hôtel (hôtel MARCUS) rénové par la mairie pour devenir un centre pour les Entreprises d'Economie Sociale et Solidaire. Même esprit ici : alimentation de qualité, avec engagement de personnel dans une logique de réinsertion socioprofessionnelle dans un quartier au taux de chômage élevé. Autour de cet enjeu, une réflexion aussi sur la récupération de l'unité de distribution de fruits de Nogent afin de disposer de la logistique nécessaire à disposer d'une alimentation de qualité.

- un « garage solidaire » qui cherche à se développer dans un quartier d'émigrés maliens et sénégalais devenu « ghetto ». Les occupants des immeubles développent une activité informelle de réparation de voitures sur les parkings avec toutes les incidences que l'on imagine sur l'environnement. L'idée ici est, avec l'appui de la mairie, de fournir les conditions d'une activité saine et plus lucrative, reconnue par l'administration. Les enjeux sont cependant complexes : trouver quelqu'un du « milieu » qui puisse être dans l'esprit de l'ESS c'est-à-dire de redistribution du profit aux travailleurs, et de préservation de l'éthique de « durabilité », n'est pas forcément chose aisée ;

- une entreprise de nettoyage participant à l'insertion socio-professionnelle de femmes sur des créneaux moins occupés

- un hammam (SPA des mondes) qui va développer des services de soins autour du concept de « Spa »

- un webmaster valorisant les expériences d'ESS

- etc.

Contrairement au Bénin, les conditions apparaissent plus difficiles en Picardie, malgré, ou plutôt en raison des différentes organisations d'appui qui existent déjà. Alors qu'au Bénin les portes s'ouvrent rapidement (bien entendues poussées en partie par les financements extérieurs), le politique en France pense souvent qu'il y a déjà suffisamment d'organisations d'appui, et ces dernières ne perçoivent pas nécessairement positivement l'arrivée d'un nouvel acteur sur leur terrain.

Ce n'est que par l'expérience que chacun convient de ce que la démarche SENS apporte ce qui manque généralement : un courtage entre les offres existantes (importantes mais qui n'ont pas beaucoup de « grain à moudre ») et les demandes non encore formulées (tout aussi nombreuses mais presque inaudibles souvent). Ce travail d'identification, de « traduction » des idées en projet, ainsi que « d'expérimentation » de la faisabilité des activités, seule une entreprise de type « solidaire et sociale » apparaît en mesure de le faire. D'une part parce qu'elle est plus souple dans son fonctionnement qu'une administration, d'autre part parce qu'elle n'a pas les mêmes exigences de rentabilisation à court terme qu'une entreprise.

Il y a donc là des éléments importants pour repenser la réciprocité d'une manière plus large. Le détour par le Bénin a manifestement eu des incidences importantes sur le territoire Picard. Des incidences encore en partie « potentielles », mais les perspectives en termes de réponses à des problèmes de société ne devrait pas être minimisées. Ces aspects seront traités au chapitre suivant relatif aux effets-impact.

2.4. EFFETS-IMPACTS :

2.4.1. EFFETS DES PROGRAMMES SUR L'INTERCOMMUNALITE AU BENIN

Le grand défi de la coopération du CRP était de construire progressivement l'intercommunalité et l'institutionnaliser pour compenser le manque de « chaînon » entre les communes et l'Etat. Ce travail nécessitait de forger dans les consciences à la fois le sens de la commune, de l'intérêt général à l'échelle du territoire communal, et la solidarité entre communes à l'échelle de l'espace du département des Collines. Si par rapport à d'autres pays le Bénin bénéficiait d'un seul niveau communal et donc de l'absence de concurrences entre communes urbaines et rurales telles qu'on peut la constater dans d'autres pays de la sous-région, cette construction n'était pas aisée compte tenu d'un cadre institutionnel encore peu propice et de la conception même de la chefferie. Pour apprécier les changements plusieurs critères ont été retenus par la mission :

- le degré d'investissement des communes dans le GIC
- l'élaboration de programmes fédérateurs à l'échelle du département des Collines
- le passage d'une intercommunalité de services à une intercommunalité politique
- les répercussions sur les politiques publiques et les politiques de coopération

Le degré d'investissement des communes dans l'intercommunalité

Il reste en dessous des espérances. Mais sans doute celles-ci étaient-elles excessives compte tenu des difficultés que rencontrent les communes en termes de moyens mais aussi de ressources internes capables de développer un intérêt plus général. Les investissements actuels sont de l'ordre de 50% de ce qui est attendu. C'est déjà un acquit important et qui témoigne d'une reconnaissance de l'utilité de l'intercommunalité. C'est d'autant plus important que les élus comme les équipes administratives restent sur l'idée que l'équipe technique du GIC, si elle peut trouver des moyens pour les communes, doit aussi pouvoir trouver des moyens extérieurs pour ses propres besoins. Cet argument n'est pas sans pertinence. C'est bien la raison pour laquelle la contribution des communes est aujourd'hui sollicitée au prorata de ce qui n'aura pas pu être mobilisé comme ressources extérieures. Mais l'on reste bien ici dans une certaine vision à court terme de l'intercommunalité et de ses « bénéfiques ». La vision politique, au sens noble du terme, visant à se donner des normes et conventions, pour réguler plus conjointement l'espace des Collines, commence seulement à faire son chemin.

Ces évolutions sont contraintes par l'instabilité des équipes en place, les différents clivages socioculturels, partisans, qui structurent la société. Des avancées importantes sont certainement à considérer dans la façon dont les nouvelles instances du GIC sont investies en termes de contenus discutés autant que de personnes présentes. Mais l'ensemble reste à consolider. Il manque encore une identité forte à l'intercommunalité qui dépasse le service. On peut considérer que cette situation résulte en partie des options prises au départ par le partenariat CRP-CIDR d'axer l'intercommunalité sur le service ; mais on peut tout autant considérer que c'était là un passage nécessaire et pragmatique.

Reste cependant aujourd'hui à transformer l'essai et il nous semble bien qu'en rester à une intercommunalité qui ne serait pas plus ambitieuse, plus politique, pourrait condamner le GIC

L'élaboration de programmes fédérateurs à l'échelle du département des Collines

Ils sont peu nombreux, 3 seulement sur le FIAC 2010. Et encore forts basés sur l'idée de service (aide au renforcement de la mobilisation des ressources dans les communes, Système d'Information Géographique intercommunal, communication). Mais ils sont néanmoins structurants. L'évolution vers des appuis plus fédérateurs et de cette nature apparaît donc important mais il serait nécessaire de leur donner une portée plus stratégique : Le SIG en particulier pourrait être un outil particulièrement intéressant pour participer à construire l'identité intercommunale à partir d'une meilleure illustration de l'existant et des potentialités « communes » à valoriser.

Le passage d'une intercommunalité de services à une intercommunalité politique.

Il est encore faible comme nous l'avons dit. Il suppose aussi de dépasser les divers clivages politiques et socioculturels. Il y a donc un travail à faire pour faciliter ce passage.

Les répercussions sur les politiques publiques et les politiques de coopération

Le caractère précurseur et novateur du programme revient régulièrement dans le discours des personnes rencontrées. Mais en quoi a-t-il réellement été porteur de changements au niveau des politiques en matière de décentralisation et au niveau des politiques de coopération.

Il apparaît clair que l'expérience menée dans les Collines a fait référence au niveau de l'animation territoriale. Renforcée par les autres expériences développées par CRP-CIDR dans l'Alibori et par le CIDR – coopération Suisse dans le Borgou, elle a pu inscrire l'importance de la démarche dans des textes et a même réussi à faire financer les animateurs par le Ministère à travers la Maison des Collectivités. Bien que les résultats ne soient pas totalement acquis et le statut des animateurs encore sujet à débat, l'importance de la démarche a été reconnue par un certain nombre de cadres devenus parfois ministres et pouvant contribuer à la défendre.

2.4.2. EFFETS DU PROGRAMMES GIC SUR LA POPULATION DES COLLINES

De nombreux effets sont observés au Bénin à travers les diverses infrastructures réalisées. C'est par exemple le pont d'Adourekoman (Glazoué) qui va permettre :

- d'éviter de faire 10 km pour contourner un ravin ;
- faciliter les échanges entre villages de part et d'autre du ravin
- permettre de mieux exploiter les terres de part et d'autre qui sont réparties entre villages et donc de faire jouer les stratégies anti-aléatoires (plusieurs types de sols à des endroits différentes pour minimiser aléas climatiques et pertes de fertilité)⁴⁵
- le développement du commerce devrait être favorisé par le pont selon les villageois ;
- les relations sociales et en particulier les mariages pourraient s'en trouver augmentés.

Bien d'autres infrastructures seraient à étudier sous cette perspective :

- les maisons de jeunes qui permettent d'occuper les jeunes et souvent de les informer à travers TV ou spectacles
- les dispensaires
- les salles polyvalentes qui permettent aux associations de se réunir et peuvent complètement changer leur visibilité vis-à-vis de l'extérieur
- les boutiques dans leur capacité à participer aux ressources communales, etc....

Mais il est aussi un autre genre d'effet qui apparaît important dans ce volet : c'est la compréhension du rôle de l'institution communale. Cet effet est beaucoup plus difficile à apprécier et en l'absence de données il nous est difficile d'approfondir ce point. On peut toutefois observer que les comités de territoire avec qui la mission a pu échanger sont restés relativement dynamiques. Une certaine prise de conscience de la vigilance à maintenir par rapport au fonctionnement de la mairie trouve, grâce au programme, à se manifester de manière plus concrète, soit lors des discussions pour l'élaboration des PDC (systématiques dans les communes), soit lors des conseils communaux (variables selon les communes).

Au-delà de la création d'un PDC, les effets des processus d'animation territoriale sur la compréhension des institutions, la responsabilisation de celles-ci dans la gestion du développement local, la cohésion sociale, la gestion des conflits, la construction de règles communes, sont eux-aussi des dimensions plus compliquées à documenter. Il apparaît clair que pour beaucoup d'acteurs du programme, les sessions organisées dans les villages pour l'établissement des PDC participent à renforcer l'*entente* et la *cohésion* entre villages. Cette information est pour nous indicatrice de quelque chose de nettement plus absent, et qui est de sortir de démarches consensuelles souvent consubstantielle d'une « participation » instituée à travers des « cadres » et outils financés par des logiques programmes forcément limités en temps et moyens, pour réellement

⁴⁵ Chaque villageois possède des terres sur le terroir de l'autre village étant donné les différences de types de sols. Cet échange ancien était difficile à valoriser compte tenu des difficultés de transport.

construire un « vivre ensemble » qui accepte les désaccords, tienne compte des divergences et en définitive construisse une réelle fonction de régulation. Trop souvent les processus rapides d'échanges autour des réalisations, lissent les difficultés et tassent les conflits potentiels. Avec le risque qu'ils resurgissent bien des années après. L'établissement de règles notamment ne ressort pas clairement des PDC qui restent encore des plans de réalisations d'infrastructures, même s'ils vont plus loin en termes de diagnostic du territoire et de visions.

2.4.3. EFFETS DU VOLET ECONOMIQUE SUR LA POPULATION DES COLLINES

Les effets apparaissent nombreux mais malheureusement pas du tout quantifiés.

Ils sont de nature très différente :

- la **responsabilisation** des producteurs-trices aux activités menées. Ils-Elles se sentent investi(e)s et le rapportent dans leurs commentaires ;
- les effets apparaissent aussi sur les **conditions de vie**, les productrices évoquant les soins de santé sur les enfants, le paiement facilité des couts d'éducation, etc.
- sur **l'environnement** il est certain que toutes les activités d'apiculture, ont un impact important sur le milieu de différentes manières :
 - étant donné le rôle des abeilles sur la pollinisation
 - étant donné l'action des apiculteurs dans la replantation d'espèces particulières pour améliorer soit le goût soit l'effet « médical » de leur production. Ainsi l'apiculteur principal, a reboisé 45 Ha d'espèces différentes et incite ses collaborateurs à en faire autant
 - étant donné que l'activité a remplacé la production de bois de chauffe fort destructrice et que certains quartiers maintenant impliqués dans l'apiculture ont totalement renoncé à cette pratique
 - la production de tourteaux de neem pour protéger les sols (en expérimentation → effets très locaux)
- sur la **santé** à travers la limitation des pesticides et l'utilisation du miel comme « alicament »...
- sur les **économies** obtenues par les constructions en matériaux locaux. Cet effet pourrait être cependant moins important que prévu étant donné que la nécessité de former les travailleurs aux nouvelles techniques s'est traduit par un surcroit de temps ;
- sur **l'image** des Collines : les effets positifs des produits des ES sur l'image des Collines, en interne comme à l'extérieur (par ex. avec la promotion du miel « Ruches des Collines »)

De manière générale, ces effets restent fort circonscrits aux entreprises et leurs tontines.

2.4.5. EFFETS EN PICARDIE

En lien avec l'enjeu intercommunal, un autre défi était de développer de nouvelles pratiques de coopération plus réciproques, notamment à partir de la démarche de l'entrepreneuriat social et solidaire. Les critères proposés ici sont les suivants :

- le potentiel d'innovation généré en Picardie
- le changement dans le rapport au Sud

Le potentiel d'innovation généré en Picardie

Les activités développées par SENS à partir de l'expérience du Bénin apparaissent tout aussi importantes que ce qui est fait au Bénin. Le potentiel ne se réduit pas à la fourniture d'emplois et de revenus à travers les

entreprises générées mais réside surtout dans les dimensions sociétales contenues dans la façon de concevoir le Développement Durable : Développement qui ne peut être *Durable* que s'il participe à offrir en même temps des solutions aux problèmes de précarité, d'inégalités de revenus et d'environnement. Les effets ici sont observables partout : chez les stagiaires de l'UTC qui avouent qu'ils étaient sur une démarche entrepreneuriale bien différente, plus classique (en bref de recherche maximisation de profit et de carrière) et sont aujourd'hui séduits et que cela oriente leur parcours professionnels (certains sont rentrés dans le capital de SENS) ; certains professeurs qui illustrent mieux leurs cours et ont moins de difficultés à porter les enjeux de l'économie sociale à partir des bases concrètes et pragmatiques développées dans les expériences de SENS ; chez des entrepreneurs qui hésitaient à s'investir et sont aujourd'hui convaincus de la pertinence de leur choix en dépit des « renversements » professionnels que ceux-ci ont occasionnés.

Les changements sont nettement moins perceptibles sur le volet intercommunalité, participation, etc. La capacité à s'emparer de certaines pratiques de participation développées plutôt au Sud sous l'inspiration du développement local peuvent pourtant être utiles en France (et ont d'ailleurs été réimportées par certaines ONG françaises (CIEPAC) dans des communes rurales ou urbaines du Lodévois avec un certain succès). Cela demande cependant pour l'ONG opératrice un certain ancrage dans son terroir de manière à faciliter la réimportation des méthodes développées ailleurs.

Le changement dans la relation et le rapport au Sud, la question de la réciprocité

Ce changement n'est pas évident. Il suppose notamment de concevoir que l'Autre puisse nous apporter quelque chose d'autres que de l'exotisme culturel ou des marchés (dans le domaine de l'humanitaire comme du reste). Notamment des compétences et un certain savoir-faire aussi bien technique, social que politique. Le bilan en termes d'effets et impact apparaît donc relativement faible ici à l'exception peut-être de quelques entreprises picardes qui se sont mobilisées aux côtés des entreprises béninoises et surtout des étudiants de l'UTC dont les visions du monde et des rapports à l'autre ont manifestement fort évoluées.

Mais les changements sont aussi attendus dans les formes de coopération développées par les acteurs picards. Sur ce registre, le paradigme développé par SENS dans le programme COPIDES commence à faire école dans l'équipe du CRP et chez beaucoup d'entrepreneurs tentés de faire de la coopération « mais, pas comme papa ». Il donne à voir de nouvelles façons d'être volontaire de manière plus réciproque (stages UTC), d'être co-investisseur plutôt que bailleur, d'être facilitateur de liens entre sociétés plutôt que transmetteur de savoirs et de savoir-faire.

Dans ce domaine, l'extrait de la plaquette GES témoigne bien de la volonté d'innover dans les façons de concevoir l'aide :

« Nous, entrepreneurs solidaires et élus des Collines souhaitons que la Picardie puisse bénéficier de notre expérience. A travers cette réciprocité Nord-Sud, nous construirons une autre vision du développement »



2.5. DURABILITE, VIABILITE, PERENNISATION

2.5.1. VOLET INSTITUTIONNEL

Cette question est au centre du programme institutionnel étant donné qu'il s'agissait d'une phase de pérennisation après différentes phases qui préparaient un éventuel désengagement (phase de consolidation puis d'autonomisation). On s'attend donc à des résultats importants pour ce critère.

Il faut cependant répéter que le contexte politique et institutionnel au démarrage de cette phase était encore peu clair sur bien des points s'agissant de l'intercommunalité, du statut des agents des communes, de celui des animateurs, des fonds FADEC, ... et l'est encore aujourd'hui même si des avancées notables sont observées depuis 5 ans. Il faut rappeler qu'on est ici sur des enjeux – démocratie, gouvernance – et des modalités institutionnelles – l'intercommunalité – qui ont mis des siècles avant de se structurer chez nous et restent toujours en construction.

En conséquence c'est plutôt les attentes à l'origine qu'il faut revoir et repréciser les objets pour lesquels cette question est réellement pertinente à l'heure actuelle. Elle s'adresse avant tout à la structure intercommunale – le GIC - renforcée par la présente phase et dont on attend qu'elle soit aujourd'hui en capacité de :

- se financer en grande partie ;
- de perpétuer les avancées accomplies dans les communes ;
- de définir ses propres visions/missions pour l'avenir.

Au plan du financement, le constat est mitigé : les communes ne peuvent prendre en charge la totalité du coût de l'intercommunalité (mais de ce point de vue les attentes étaient sans doute excessives) et les nouveaux partenariats développés ne permettent pas de satisfaire aux besoins de fonctionnement de la structure et des activités à poursuivre. Pourtant, dans un contexte où l'offre se diversifie pour les communes (qui peuvent s'adresser à d'autres partenaires sans recourir au GIC), où les bailleurs de fonds ont plutôt tendance à aller dans des régions moins marquées par des coopérations étrangères, les quelques perspectives engrangées par le GIC avec la SNV, et les derniers engagements pris par les communes membres pour le GIC sont encourageantes. L'effort pour faciliter au GIC l'ouverture à d'autres partenaires, lui permettre de se faire connaître en termes de communication (plaquettes, site, etc.) aurait cependant dû être plus importante durant cette phase. L'importance des activités à mener sur les nombreux fronts (animation territoriale, gestion des fonds, appui aux communes...) n'a pas permis de mettre le GIC dans les meilleures conditions de sa propre promotion. Il est donc important pour une phase ultérieure, de « décoller du guidon » pour faciliter cette évolution vers une autonomie plus reliaute. C'est-à-dire une autonomie financière qui équilibre les possibilités de contribution des communes avec les opportunités de partenariats extérieurs.

Sur les acquis dans les communes, il apparaît clair que les motivations du GIC et son engagement restent forts et bien déterminés sur les enjeux encore à renforcer de mise en usage des services, d'entretien et de mobilisation des ressources locales pour les communes. Les capacités sont sans doute un peu faibles en quantité au sein de l'équipe technique pour répondre aux nombreuses attentes, mais elles apparaissent suffisantes pour savoir comment mobiliser d'autres ressources en complément. La réflexion et nos propositions pour le GIC allant dans le sens de mieux articuler les ressources présentes dans le Conseil (CIC) aux ressources de l'équipe technique et des autres acteurs de l'espace des Collines.

La définition de la vision et des missions sera fondamentale pour cimenter le GIC et assurer sa pérennité. Elle est encore insuffisante pour l'instant pour les raisons précédemment évoquées (concentration sur des services à rendre aux communes plus que sur l'identité de l'espace intercommunal et les « destins » à partager par la communauté). Mais les « intelligences » apparaissent suffisantes au sein de la structure pour s'investir aujourd'hui plus sur cette question et rééquilibrer les choses.

Il s'agit bien, insistons-ici, d'un rééquilibrage et non un renversement de fonction : l'intercommunalité de services restera mais devra se doubler d'une intercommunalité plus politique. Cela ne se fera pas automatiquement cependant et nécessite encore un appui.

2.5.2. VOLET ECONOMIQUE

S'il peut paraître prématuré par contre de se prononcer sur la pérennité et la durabilité des structures mises en place dans le cadre du programme COPIDES, autant que sur la viabilité économique des entreprises, quelques éléments permettent de considérer que les choses sont en bonne voie :

- Avant tout l'engagement fort d'un certain nombre d'entrepreneurs (5-6 sur 12) dans le GES. Ils y ont investi et pour certains ont pris le risque de quitter des engagements professionnels beaucoup plus assurés (fonctionariat d'au moins deux d'entre eux) ;
- Le lien établi avec des structures picardes (université ou entreprises) qui ne sont pas dans un rapport assistentiel et sont un appui à la fois technique et symbolique importants pour ces entrepreneurs solidaires ;
- Des relations établies avec les fournisseurs qui doivent encore être consolidées, mais lient d'ores et déjà les acteurs des filières de manière plus solide ;
- Le coaching de SENS et la rigueur des appuis proposés, qui s'inscrit dans la durée au-delà des financements du programme et participe également à encourager (parfois réorienter) les entrepreneurs dans leur prise de risque ;
- La réponse du marché pour certains produits (neems, miel, huiles essentielles,...) qui montre que des perspectives importantes existent sur le marché régional mais portent sur des quantités qui nécessitent encore pour les entrepreneurs un effort pour atteindre une masse critique suffisante.

Ce qui apparaît plus faible ou à renforcer encore concerne :

- la relation des entrepreneurs avec la coordination locale qui peut à un moment donné se révéler un problème si elle se durcit ;
- l'appui des élus qui reste marginale.

2.5.3. CONSEQUENCES POUR LA SUITE

Il s'avère important de poursuivre l'engagement sous peine de ruiner une bonne partie des acquis. Cela paraît clair pour la dimension économique qui très nouvelle, demande du temps pour faire la démonstration de toutes ses potentialités et être traduite en politique d'incitation plus systématique dans les communes.

Cela reste important aussi pour l'institutionnel qui doit se réajuster sur une nouvelle vocation moins évidente à assumer par une équipe technique rodée à d'autres engagements.

Les deux nous apparaissent liés, c'est-à-dire que c'est l'articulation entre l'institutionnel et l'économique qui donne une grande partie de l'intérêt de l'engagement de la Région Picardie dans les Collines. Ce lien devra être renforcé dans l'avenir.

2.6. SATISFACTION ET APPRECIATION DES ACTEURS

Cette partie nous paraît importante pour faciliter une mise en débat des différentes appréciations du programme des Collines de l'investissement du CRP et de ses partenaires dans les Collines. Il permet de faire le lien avec le modèle heuristique de la qualité posé comme transversal à tout l'exercice d'évaluation. Il est aussi en partie alimenté par les réactions reçues à la première version du présent rapport et sa restitution locale et en Picardie.

Les entretiens ne reprennent qu'une partie bien entendu des échanges en fonction de leur intérêt pour le propos général et, parfois aussi pour protéger la confidentialité. Nous avons surtout sélectionné les témoignages qui apportaient quelque chose de nouveau, ou parfois, qui illustraient particulièrement bien une représentation partagée.

2.6.1. L'APPRECIATION DU VOLET INSTITUTIONNEL PAR LES ACTEURS AU BENIN

Pour beaucoup de personnes rencontrées, la décentralisation reste encore peu ancrée dans les mœurs politiques au Bénin, en dépit du discours affiché aux plus hauts niveaux. Ceci pour de nombreuses raisons, en partie connues, en parties ignorées. Les témoignages des principaux acteurs reproduits ci-dessous suivent la grille de questionnement utilisée. Ils partent d'une appréciation générale de la décentralisation, continuent sur les difficultés pratiques, et s'appesantissent ensuite sur les apports du programme

Beaucoup de témoignages d'élus, d'agents communaux, partent de la décentralisation comme « *le pouvoir à la base* » :

- « *la décentralisation c'est la gouvernance au niveau local* » (élu de Glazoué)
- « *la décentralisation c'est une bonne chose. Désormais l'administration est proche des gens* » (élu de Dassa)
- « *la décentralisation sa définition générale c'est le pouvoir à la base* » (élu de Savalou)
- « *il y a deux objectifs essentiels dans la décentralisation : le développement local et la démocratie à la base* » (élu d'Ouesse)
- « *la décentralisation c'est la démocratie à la base grâce à la participation des habitants* » (un animateur local)
- « *la décentralisation c'est le moyen de rapprocher l'administration des gens, De donner une nouvelle manière d'organiser la vie des gens en partant de la base. Pour que cela parte des gens il faut qu'ils participent* » (élu de Dassa)

...

Ce premier survol peut surprendre par le caractère très semblable des définitions et de leur insistance à mettre en avant une dimension par ailleurs assez étrangère aux systèmes traditionnels et antérieurs de gouvernance. Les liens avec un certain nombre d'ordres, notamment religieux, qui dominent encore le rapport à l'individu et au collectif, apparaissent peu pensés, comme si cela allait de soi en tout cas en termes de volonté pour tous d'œuvrer dans le sens du « pouvoir à la base ». Le dernier commentaire, assez fréquent aussi, précise qu'au pouvoir est associées certaines charges et responsabilités, la participation apparaît ainsi mais sans précisions sur son contenu.

Les remarques et critiques suivent immédiatement en général ces commentaires et ciblent essentiellement la politique, le manque de moyens, le manque d'information des populations :

- « *Dès le départ il y a eu des hésitations à tous les niveaux : à transférer les moyens, les compétences. A maîtriser cela implique quels besoins, quels moyens. Aujourd'hui on responsabilise les maires avec les moyens du bord. On dit le SG doit-être la mémoire de sa commune mais avec quoi ? Les élus sont redevenus des élèves. Il y a des formations tout le temps mais pas de moyens. Il y a aussi la récupération politique des dinosaures et des vautours qui ne nous laissent pas voter pour qui on veut ! Ce n'est pas une décentralisation. On est en train d'essayer mais on rêve. Il y a aussi les conflits ouverts avec la chefferie. Le chef de Savalou est allé dire que le*

maire devait aller en prison. Aujourd'hui tout le monde hésite. On nous enchaîne à un receveur qui fait qu'on ne peut pas dépenser et rechercher les ressources comme on veut (un citoyen de Savalou)

- « *Le talon d'Achille c'est le mode électoral. Il ne favorise pas une élite communale pour qui il est important de discuter des questions de la commune. On est obligé de recourir à des éléments extérieurs ; La loi dit juste qu'il faut savoir lire et écrire. Alors qu'aujourd'hui le village est planétaire et les modes de management de plus en plus compliqués. Il faut revoir le code électoral. La tutelle pose aussi problème aujourd'hui. Le contrôle de légalité ainsi que l'assistance conseil est quasiment nulle. Elle n'existe que de nom. Les services reçoivent des directives un pouvoir central. Auparavant le préfet disposait d'un cadre permettant de reconnaître une centralité. Aujourd'hui les maires ne disposent pas de ce cadre. Le percepteur ne reconnaît pas le maire comme ordonnateur d'où des conflits. Certains percepteurs jugent de l'opportunité de la dépense au lieu de rester dans la légalité. Cette tutelle est étouffante. Il n'est pas rare de voir des services descendre dans la commune sans passer par le maire* » (un Secrétaire Général d'une Commune)

- « *Quand quelqu'un tousse on dit que c'est à cause du maire. Le maire doit tout faire* » (un maire)

Les témoignages vont parfois aussi en sens inverse et invectivent le comportement de l' élu :

- « *Dès que quelqu'un est élu il se considère légitime. Il n'a pas de patron. Cela lui monte à la tête* ». (Un ancien maire)

- « *Au début ils ne savent souvent pas pourquoi ils sont là. Ils ont le sentiment que c'est pour gagner de l'argent. Les gens intègres sont peu nombreux. Ce n'est pas parce qu'ils ont appris mais un peu par hasard, par nature qu'ils le sont. Les autres reproduisent ce qu'ils ont vu. La notion de service on ne connaît pas. Quand on est élu on est le chef et il faut faire apparaître cela. On ne répond pas aux gens qui viennent demander quelque chose. On traite mal les usagers, on traite mal les agents ; L'évaluation du FADEC montre que l'on ne fait pas ce qui est prévu : information aux populations, maire qui rend compte tous les 3 mois, information publique 72H avant toute session, etc.* » (un ancien maire)

Ces témoignages ne s'opposent pas forcément. On les retrouve parfois dans la même personne. Ils montrent une analyse assez fine des enjeux qui se complexifient toujours plus dès lors qu'on entre dans le détail des réalités.

Par rapport à ces réalités, l'apport du programme et en particulier du GIC est généralement considéré comme important et bien apprécié. Mais il n'en a pas toujours été ainsi pour tout le monde. Cette réalité est bien posée par l'ancien président du GIC, Mr Visso : « *Au départ le CIDR travaillait avec des CDT⁴⁶ composé des maires et des 6 autres personnes. Le programme de Développement Local était un dispositif où les populations désignaient des représentants jusqu'à la commune et jusqu'au comité de Territoire. Le dispositif n'était pas encadré par les textes pas suivi par l'Etat. J'ai combattu cela car j'estimai que les élus avaient pus de légitimité que les personnes qui avaient été choisies par les populations. Il ne fallait pas mettre en place des contre-pouvoirs qui pouvaient affaiblir les nouveaux pouvoirs encore fragiles. Ce montage était compris comme un label CIDR. Quand on l'a compris, on s'est dit qu'on allait partir d'élus conseillers élus de village. On a demandé à ce que les porteurs villageois soient désignés au sein des élus. Comme on n'a pas laissé faire le regard du CIDR a changé. (...) A l'époque l'accent était mis sur la population mais la conscientisation des populations face à leur responsabilité était faible. C'est quand nous avons insisté sur les taxes : quand on veut construire un module de classe dans un village et que le village ne met rien, on ne voit pas comment responsabiliser à l'entretien. Finalement les enfants n'ont d'yeux que pour le CIDR, le programme, la Picardie et se comportent comme si la commune n'avait rien fait* ». En réalité c'est aussi à la faveur d'une évaluation très critique à l'époque (2003) que les choses vont changer et les élus assez rapidement intégrés dans le dispositif. Ce retour sur le passé, indique l'importance des réajustements réalisés sur le programme. Il est d'ailleurs perçu de différentes manières. Ainsi l'ancien ministre Mr MOKO insiste lui plutôt sur l'importance qu'à eu la démarche initiale : « *J'ai été impliqué dès le départ en tant que préfet du Zou. Un accord a été signé en novembre 1995 avec les 6 sous-préfets. J'étais fortement impressionné par l'approche. Mais il fallait la tropicaliser. C'est ce qui a été fait. On visait le développement économique mais en préparant les populations à la décentralisation. Pour le Bénin*

⁴⁶ Le CDT (Conseil de Développement Territorial) composé des 6 maires et des 6 présidents de Comités de Territoire

où la logique dominait d'un Etat-providence, le programme a permis de mieux préparer les populations à participer à l'effort de développement. La démarche était très participative. La plus participative qui soit. Ce qui a permis un ancrage réel de l'approche picarde. ».

Si, comme on l'a vu, cela reste bien entendu perfectible, les témoignages sur ce qui se fait aujourd'hui sont beaucoup plus positifs :

- « *Le GIC (équipe technique) possède une conscience professionnelle aigüe. Il fonctionne très bien, gère bien les comptes etc.* » (Mr Visso, ex président du GIC)

- « *le GIC a fait de l'excellent travail, je suis venu trouver cela ! J'ai eu l'occasion de participer à des réunions. Les communes sont amenées à maîtriser leur propre destin à travers cette coopération. Cela a été une importante opportunité pour nous. Il y a eu de nombreuses réalisations à caractère communautaire, des latrines, des forages, des puits, des hangars, des écoles, des dispensaires,... il y a eu aussi des apports dans la formation des SG de toutes les communes. Au total donc des interventions dans les infrastructures, dans le perfectionnement de l'administration communale et dans l'élaboration des Plan de Développement Communal. C'est donc l'occasion de dire merci ! Ce programme participe à la perfection de manière fondamentale. Nous souhaitons que cela s'approfondisse car la réalité est qu'il reste beaucoup à faire sur le volet intercommunal. Il n'existe pas encore vraiment. La structure existe oui, mais sa traduction réelle dans les faits, non. La communalisation entre les communes, la communion, n'est pas encore effective.* » (Mr Armand Maurice NOUATIN, préfet du Zou)

- « *J'ai été impressionné par la qualité des PDC réalisés dans les communes des Collines. Celles du Zou ne sont pas à ce niveau. La différence est notable* » (Mr Joachim Boni BIAOU Secrétaire Général Préfecture du Zou)

- « *les apports du GIC ont été importants. D'abord il y a le fait de passer d'une logique projet à une logique programme. La démarche territoire est réaffirmée ; Il y a eu aussi renforcement de la capacité des élus et des services techniques par des formations à l'ENAM de certains ; Le suivi de la démarche intercommunale, les appuis à l'équipement des services de la commune en informatique, en motos ; L'appui à la réalisation des PDC ; des modules de classes, des ponts, l'ouverture de voies, 2 centres de jeunes, des stands de foire, la clôture d'une école, le renforcement des producteurs, par des équipements, de la formation, l'appui à l'hygiène et l'accueil pour des tenanciers de buvettes et de bars,... Le fonds FIAC a aussi permis de mettre en réseau les services techniques des communes, à moderniser le service des archives, etc. (..) Mais trop d'élus considèrent encore le GIC comme un bailleur alors que cela devrait être leur outil.* » (élus et agents de Savalou)

- « *les PDC, nous sommes les tous premiers à en avoir d'aussi précis et surtout réalisés par nos agents communaux pas par un bureau d'études* » (maire de Dassa)

De telles énumérations n'ont pas manqué lors du passage de la mission. Elles montrent l'ampleur des réalisations aux différents niveaux bien cités dans le témoignage du Préfet : infrastructurel, renforcement de l'administration, Planification participative. Il s'y ajoute la mise en réseau des services communaux qui, sans contredire l'appréciation générale du préfet par rapport au déficit encore de « communion », fait ressortir les efforts pour avancer dans une intercommunalité au moins des services administratifs. Ceci renforce à la fois le constat d'une intercommunalité de service, qui se confirme plus difficile à mettre en œuvre au plan politique (de la régulation plus commune) en dépit des attentes nombreuses formulées dans les communes et lors des réunions du GIC :

- « *besoin d'homogénéiser les taxes aux transporteurs selon les communes* » (entretien à Savalou) ;

- « *travailler à la reconnaissance du statut des agents communaux (Dassa) ; l'Etat ne nous reconnaît pas c'est comme si on était du secteur privé. L'intercommunalité a fait des propositions mais les traitements sont encore différents d'une commune à l'autre... (Ouesse)*

- « *participer à minimiser les conflits entre communes...*» Le maire illustre ce dernier point par des faits précis : le GIC s'est réuni lors de tensions entre communes, et cela a contribué à « éteindre le feu » (Dassa) ;

- « *Quand on a pas les compétences on essaie de les trouver ailleurs. Quand je suis bloqué j'essayer de remédier en passant par l'intercommunalité. Par exemple, il y a un nouveau code des marchés ! Il nous faut une formation mais s'il faut attendre l'Etat cela ne viendra jamais...* » (Un chef de service technique)

- « *Acquérir des engins lourds à travers l'intercommunalité pour l'entretien des routes, etc. ; travailler à la structuration de filières sur plusieurs communes* » (propos recueillis à Savalou, Ouesse, .. et lors de la réunion du GIC)

- « *Mieux réguler les questions de transhumance entre communes. Il y a des problèmes qui nous mettent forcément ensemble* » (Savalou)

- « *importance de l'intercommunalité pour partager des infrastructures, partager des équipements, rechercher des moyens auprès des partenaires, gérer les tensions dans les communes.. ;* » (Bantè)

Parmi ces différentes attentes d'intercommunalité on retrouve bien entendu des questions très prosaïques – avoir des infrastructures communes, des équipements communs, rechercher des moyens auprès des partenaires – mais aussi des demandes en termes de *meilleure régulation* de l'espace intercommunal : sur les transhumances, les taxes de transport, les tensions entre communes, ... et également plus en termes de plaidoyer pour : la reconnaissance des agents communaux, celle des animateurs de territoire, pour l'application de lois ou l'achèvement juridique, etc.

L'intercommunalité est à ce titre bien reconnue, comme on va le voir, par certains services décentralisés et par les autorités et coopérations rencontrées à Cotonou...

- Mr le Ministre Alassane Seidou (ex-ministre de la décentralisation et fondateur de l'APIDA) : « *L'Etat est prêt à soutenir les services intercommunaux. Nous sommes en train de travailler sur des décrets. Il y aura un fonds dans le FADEC pour soutenir des projets intercommunaux. Lequel FADEC a aussi pour vocation de mieux répartir des ressources. Si donc l'intervention directement dans les communes ne nous gêne pas, nous en tenons compte aussi dans la répartition des ressources à partir d'une vision plus globale des besoins. Mais la formation reste essentielle : certains maires ne s'appliquent pas et c'est du fait que les conseillers ne connaissant pas leurs rôles, ne rendent pas les maires redevables ! Bien sur il y a la faiblesse des financements aussi mais cela est lié à la crise. On était parti dans les différents ministères sur l'engagement de transférer tout ce qui est prévu aux communes mais à cause de la crise cela n'est pas fait.* »

- Pour Mr Thimotée Biaou directeur du service régional de l'hydraulique villageoise du Zou, le GIC est un acteur important du rapprochement entre services déconcentrés et collectivités locales. Il œuvre à renforcer les liens entre approches sectorielles et décentralisation : « *Nous travaillons surtout avec la AT qui connaissent bien les communes. Nous avons mis en place un Comité communal de l'eau qui se réunit une fois par mois pour discuter des problèmes liés à l'eau et à l'assainissement. Nous nous fondons sur les PDC et leur dispositif. Au niveau départemental, nous avons un groupe de travail eau + décentralisation. Toutes les communes se regroupent à l'échelle départementale. Le GIC est le secrétaire de cette instance. Il organise le secrétariat à l'échelle départementale. L'intercommunalité a été de grande importance pour se réunir au niveau partenarial et présenter la politique nationale. (...) le GIC a aussi accueilli un stock de pièces détachées plus rares pour l'échelon intercommunal. Sa valeur ajoutée réside surtout dans la préparation du terrain à la maîtrise d'ouvrage communale. C'est beaucoup plus maintenant que nous avons besoin du GIC car ce sont les communes qui doivent gérer les DAO⁴⁷ ; Le GIC peut concentrer les demandes pour exécuter les aménagements au nom de toutes les communes. Il a beaucoup plus un rôle d'accompagnement à la MO. Son évolution en EPCD sur l'eau serait donc importante. Pour cela il serait cependant important qu'il se restructure pour disposer d'ingénieurs en hydraulique et en génie rural.* »

- Selon le chargé de programme rencontré à la coopération danoise, Mr MEGBE : « *Cette expérience dans les collines nous a beaucoup inspirée. Le GIC était la première expérience intercommunale au Bénin et c'est sur son inspiration que nous avons créé l'Union des communes du Zou Nous avons beaucoup apprécié d'avoir un*

⁴⁷ Depuis 2007 la commune délègue la gestion des points d'eau à des opérateurs privés pour les ouvrages simples et à un fermier pour les adductions d'eau. Des artisans-réparateurs sont organisés en GIE, les stocks de pièces détachées étant gérés par les communes.

partenaire et d'avoir une convergence de vue. Mais il y avait aussi des différences. L'approche de Picardie valorisait le territoire. Nous n'avons pas voulu le faire car le cadre légal n'était pas totalement établi ! Nous avons voulu travailler à mettre en place le PDC. Avant que les communes ne soient établies nous avons travaillé les esquisses quitte à ce qu'elles soient validées, précisées par les communes ensuite. LE processus était plus participatif chez eux. Ici nous avons bâti sur les acteurs locaux à partir d'analyses monographiques des contraintes et potentialités et de logiques sectorielles : l'eau !! Travail assez complémentaire de celui dans les Collines. Après les élections, nous nous sommes orientés sur l'appui au financement à travers une étude sur le financement des communes (...) On a misé sur les communes très tôt car la loi accordait l'autonomie sous conditions que le maire soit ordonnateur. La meilleure façon de faire l'apprentissage était de tester cela dans les communes. La mise en place du FADEC auquel la coopération danoise a fort participé en a bénéficié. Certaines choses étaient rodées : une ligne infrastructures, une ligne fonctionnement,.. De nombreux débats existaient entre financeurs à l'époque sur l'opportunité de financer directement les communes, investir dans les infrastructures ou le fonctionnement communal, éviter de trop charger les communes en l'absence de capacités internes de mobilisation des recettes, etc... Progressivement on arrive à une certaine convergence de vue. Des principes ont été intégrés aux conditions de financement au FADEC notamment un critère de performance lié au recouvrement fiscal. Les principales difficultés de transfert de ressources notamment financières doivent se réfléchir dans un cadre plus global de fonctionnement des services publics. Il faut encore des délais énormes pour payer un fournisseur. Les communes sont parfois encore considérées comme des sous-administrations, Le transfert des ressources aux communes reste faible. C'est à une réforme du service public dans son ensemble qu'il faudrait penser ! ».

- Mr TIGRI responsable programme PNDCC BM « Nous avons trouvé que le GIC était bien organisé et que les maires participaient. Nous avons voulu bénéficier de ce capital de confiance. Nous avons en particulier beaucoup apprécié le principe de la présidence tournante du GIC et les capacités à travers le réseau d'animateurs. Il y a eu quelques ajustements avec le GIC en début de programme sur la philosophie – le programme privilégie le développement par les communautés à travers une délégation forcée de la commune – alors que le GIC souhaitait un financement direct au communes, et nos auditeurs demandaient à ce que le GIC ait un compte séparé ce qu'ils n'avaient pas le droit de faire. Tous les partenaires financiers ayant choisi le GIC, un manuel de procédures a été fait entre nous. Nous avons aussi particulièrement apprécié la procédure mise en place par le GIC pour clôturer le programme et il a inspiré nos pratiques envers d'autres organisations. Le GIC devrait se positionner pour le suivi – évaluation du FADEC ! »

- Mr Tossou du programme PACTE de la Commission européenne : « Nous avons appuyé une autre association de Communes dans les Collines en même temps que le GIC. Cette association avait été mise en place par certains maires. Pour nous il ne s'agissait pas de concurrence : le GIC nous apparaissait comme une structure d'exécution, une structure technique, complémentaire d'une structure plus politique comme l'UCC. Avec le GIC nous avons financé la formation au cycle 2 de l'ENEA des SG des communes. Le GIC est parvenu à mettre ces chefs de services techniques en réseau... Pour la phase prochaine du PADEC il se discute de mettre l'accent sur l'appui à l'économie locale. »

Ces différents échanges témoignent de la capacité qu'à eu cette coopération d'inspirer des politiques et la définition d'instruments de financement. La perception du GIC étant, comme souvent, proportionnelle au degré de proximité que peuvent en avoir les charges de mission des structures rencontrées. En particulier on voit combien la perception du GIC et des autres organisations⁴⁸, qu'ont les chargés de programme de la CE, reste limitée. La dimension technique du GIC correspond bien toutefois à l'image générale qu'en ont bien d'autres acteurs.

Pour compléter le tableau il convient certainement de revenir sur quelques échos plus critiques envers le GIC portés par *certain*s chefs de services techniques dans les communes. Il nous apparaît cependant que les motivations derrière ces critiques – en gros de substitution du GIC par rapport aux compétences déjà installées dans les communes – sont fort opportunistes. Elles relèvent d'intérêts particuliers – recherche de rétributions supplémentaires dans des programmes, gestion directe des moyens sont plutôt que portage par l'intercommunalité, etc. – difficiles à considérer dans l'esprit construit par ce programme. Par contre, ils ont

⁴⁸ L'UCC est reconnue par les maires des Collines aujourd'hui comme une coquille vide qui n'a plus été sollicitée ; Elle ne l'aura sans doute été que pour mobiliser les fonds du programme PACTE.

leur importance en ce qu'ils montrent toute la difficulté encore à concevoir, parfois même par ceux qui en ont le plus bénéficié, l'intérêt d'un partage des moyens et des ressources - et tout le chemin à accomplir pour passer d'une intercommunalité de service, à une intercommunalité plus politique. Bien d'autres idées ont été échangées sur cette nouvelles intercommunalité, dont il est plus difficile à attribuer la paternité et qui portaient sur :

- l'importance de la population des collines et le levier que représente cette intercommunalité pour défendre des enjeux plus essentiels de préservation, de promotion, etc.
- les tensions sur les limites administratives, dans les Collines particulièrement, et l'importance d'une certaine régulation intercommunale à cet égard sur le moyen et long terme⁴⁹ ;
- la défense d'un patrimoine forestier (notamment les forêts classées) souvent pillées et peu protégées des filières nigérianes ou autres par le pouvoir central. Leur valorisation dans le cas des systèmes de compensation carbone qui semble pour l'instant ignoré d'une grande partie des acteurs ;
- le rôle de plaidoyer de l'intercommunalité pour la construction de lycée, d'universités, d'observatoires dans les Collines ;
- la valorisation plus large d'un patrimoine touristique très diversifié (naturel, religieux, socio-culturel...)
- ...

Globalement, il importe de conclure sur le fait que l'expérience de Picardie est connue de façon précise aux plus hauts niveaux, reconnue dans son importance et que les avis convergent sur certains manques, sur les nécessités d'aller un peu plus loin, et donc sur le besoin d'une poursuite de l'appui de la Région Picardie.

2.6.2. L'APPRECIATION DU VOLET ECONOMIQUE

2.6.2.1. VUE DU BENIN

L'appréciation du volet économique est plus compliquée étant donné que beaucoup d'acteurs non directement impliqués, comme les élus par exemple, ne disposent pas encore de toutes les informations sur l'ensemble de ce qui se fait et « attendent donc de voir ».

Au niveau des autorités nationales et préfectorales, si l'intérêt pour l'expérience est assez évident, il apparaît surtout des questionnements sur son importance et sa capacité à se développer sur des secteurs plus importants.

Les témoignages de maires sont peu nombreux, en partie faute de temps lors des entretiens, pour explorer plus le programme de COPIDES :

- « *COPIDES c'est très important mais il ne faut pas que ça devienne une appropriation privée* » (maire de Dassa)
- « *On attend beaucoup de la miellerie. L'activité est très importante pour nous* ». (maire de Ouesse) Ce maire par ailleurs président du GIC aura une longue contribution lors de l'AG du GIC sur l'importance d'un appui aux entrepreneurs solidaires, la nécessité d'articuler les forces pour renforcer les filières et augmenter le niveau de la production pour conquérir certains marchés, l'importance et les retombées de certaines de ces activités comme l'apiculture au niveau de l'environnement.

Quelques témoignages de groupements mobilisés en amont des filières et organisés en tontines :

- « *Le concassage était devenu une activité de vieux ! Pour maintenir la tradition de cette activité que nos anciens faisaient. Mais il y a trop de difficultés : serpents, scorpions, blessures, et peu de marchés. On a rencontré Anicet avec le GES. L'idée de tontine est née pour avoir des réserves. On a reçu des appuis pour l'organisation en tontine, l'équipement (marteaux, gants, pelles, masques, brouettes,...), les formations au clivage du granite. Et puis ils nous ont assuré un marché. Nous ont dit que on ne peut pas travailler avec tout le*

⁴⁹ Sachant que « La prétention de vouloir résoudre les problèmes fonciers par des textes est illusoire » (RA Sawadogo)

monde, alors on a sélectionné une quinzaine de personnes avec lesquelles on travaille aujourd'hui. On a défini des règles avec les groupes. Récemment on a été à une réunion qui a permis de discuter et de comprendre, tout se qui se passe est clair. On a vu qu'on peut rentrer d'ici 2-3 ans dans le GES. On a un compte à la banque pour l'amortissement et l'élargissement de la tontine. » (La présidente d'une tontine des concasseuses de Savalou) A notre question de savoir pourquoi les équipements ne sont pas encore utilisés, elle répond qu'ils sont là mais qu'ils n'ont pas encore définis des règles d'utilisation⁵⁰.

- « Avant nous avions des commandes mais les gens ne viennent pas ou viennent pendant les nuit et volent le gravier. Ou bien ils prennent et disent on viendra plus tard payer. Aujourd'hui le prix est toujours le même et quand Comaloc promet, il vient ! Pour produire on arrive à le faire sans douleur. On a eu la machine (groupe compresseur) en location et ça permet de maintenir en gros blocs. Permet d'éviter de détruire l'environnement. Certains commencent à en vivre mais aussi le plus souvent on a un travail a coté. » (tontinue de concasseuses de Tankossi)

- « Avant on allait cueillir les feuilles de thé de Gambie, de basilic,... dans la brousse mais maintenant on commence à les cultiver. Ils nous donnent les graines et nous on plante. Ce qui est bien c'est qu'on se voit souvent, on est ensemble. Mais toutes les femmes ne comprennent pas encore. Elles cueillent et vont directement au marché vendre à perte parce qu'il leur faut de l'argent. Maintenant on à l'assurance qu'ils vont venir acheter et on voit des possibilités d'avancer, de ne pas emprunter, . . . mais on voudrait aussi pouvoir vendre les feuilles sèches et pas seulement les fraîches ». (Femme de la tontine de Glazoue,)

- « Ici on faisait le charbon. Avec les ruches des Collines on a commencé les abeilles et on laisse le charbon. Avant on travaillait avec des projets et ici c'est l'entreprise. Au début on était embrouillés. On pensait que c'était cadeau comme pour le projet. Puis on a vu qu'ils restent et qu'on gagne bien. J'ai vu aussi qu'on peut gérer l'entreprise. Cela change beaucoup de choses... » (Femme de la tontine de EKPA)

- « je salue beaucoup notre technicien. Je prie pour qu'il puisse nous aider à aller de l'avant. De plein fond nous tous on va aider de haut en bas. Ça m'a tellement enchanté » (vieil homme de la tontine de EKPA)

Quelques témoignages des entrepreneurs sur la démarche...

- « J'ai quitté ma fonction dans l'administration pour devenir entrepreneur quand j'ai compris toute l'importance de la démarche. Pour moi l'importance c'est de gagner sa vie tout en aidant les autres et en participant à répondre aux problèmes de nos communes. SENS a apporté le modèle qui fallait. » (Anicet directeur COMALOC)

- « il y a des tensions mais elles sont résolues par la discussion. Parfois cela peut prendre du temps. Mais nous sommes conscients que c'est l'image du GES qui est en cause » (réunion avec les membres du GES)

- « c'est difficile de concilier tout de suite viabilité économique et réduction de la pauvreté. Cela suppose régulièrement qu'on discute pour voir comment adapter » ((réunion avec les membres du GES)

- « les stagiaires nous ont beaucoup aidé. Ils font du bon travail nettement moins chers et utiles que les cabinets locaux » (un entrepreneur)

- « 3 femmes sur 4 disent être satisfaites des essais des produits phytosanitaires sur le ravage des insectes dans leur champ. Une dit qu'elle n'a pas vu de résultats. Elle dit que ça n'agit pas comme les produits chimiques mais en discutant on voit qu'elle aime le produit quand les insectes étaient déjà là. Or c'est surtout en prévention que le produit est efficace car il rend stérile. On a donc repris la sensibilisation. Elle dit qu'elle va reprendre pour réessayer. (...) l'expérimentation coûte cher cependant. On était parti sur un prêt de 1.000.000 FCFa mais heureusement les calculs du stagiaire ont montré que cela ne suffisait pas et on a pu avoir plus » (Gildas biophyto des collines)

Quelques témoignages des entrepreneurs sur la relation avec les élus :

- « Cela ne bouge pas beaucoup. Par rapport à l'utilisation de produits toxiques au respect de l'environnement, on continue à faire tout ça. Ils ne connaissent pas encore ce qu'on propose, nos produits. Il faudrait se réunir avec nos élus locaux pour présenter nos produits et sensibiliser aux impacts » (le président du GES)

- « j'ai pu installer mes ruches dans des forêts classées mais le maire ne s'est pas encore engagé ; Cela peut changer. Or, maintenant les gens de ce village se sont lancé dans le miel et ne coupent plus pour faire du charbon de bois » (un entrepreneur)

- « Pour moi, les maires n'ont pas encore donné l'importance au système. Il n'y a jamais eu de conseil qui en parle ! je ne le vois pas ! » (Un entrepreneur)

⁵⁰ Ce phénomène est assez classique : lorsqu'une aide toute nouvelle arrive il s'agit pour les responsables, d'abord de montrer que l'on fait attention à ce qui a été donné et donc qu'on ne l'use pas trop vite. Cela explique en partie des situations où des équipements restent parfois des mois dans des armoires avant d'être utilisés.

- « *Cela dépend des communes à Glazoue, e maire a toujours été très actif. C'est grâce à lui que la pépinière a pu s'installer. A Ouesse aussi ou le maire demande toujours des nouvelles de la miellerie et parle de la démarche aux réunions du GIC* » (coordonnateur COPIDES)

- « *Lors du 15 aout, la mairie de DASSA a accordé une place sans taxe. A Savalou aussi. Cela dépend des maires mais aussi des entrepreneurs. Les maires ne sont pas opposés mais il faut les solliciter* » (président GES)

2.6.2.2. VUE DE PICARDIE

Les témoignages des entrepreneurs picards appuyés par SENS sur Compiègne et sur Nogent se révèlent à la fois très élogieux sur la démarche et lucides sur les difficultés aussi à se développer dans le contexte actuel.

- « *La difficulté dans le domaine de la précarité énergétique est de sortir ces personnes qui vivent dans des habitats de plus en plus insalubres, de leur isolement et de pratiques très consommatrices (chacun à sa TV dans sa chambre). Il y faut du temps, de la persuasion, de la confiance. Cela ne représente pas un marché intéressant pour les entreprises classiques ; Pourtant l'enjeu est important et le cout sur la société des problèmes de santé et de pertes immobilières est mésestimé. L'autre difficulté est de faire le lien entre les structures en appui, les institutions de financement, les pouvoirs publics, les fournisseurs de matériaux et ces personnes en difficulté. C'est là que SENS intervient comme facilitateur, médiateur. Et pour donner aussi les moyens d'effectuer un test avant de s'engager dans le montage d'entreprises. Moi comme expert conseil en rénovation énergétique, la démarche de SENS m'a beaucoup inspiré. Après la faillite de la société dans laquelle je travaillais, SENS m'a permis de murir mon projet d'entreprise, de tester la faisabilité sur un cas précis, ...* » (Q. Renard)

- « *Cet engagement est apparue comme une évidence : comment retrouver des formes d'engagement plus réelles (après une carrière dans les ONG à la fois comme directrice de l'Association France Pays du Mékong, responsable des programmes au CFSI, présidente du F3E, Nathalie a travaillé à SENS à ses tous débuts puis décidé de créer sa propre entreprise sociale et solidaire) en faveur de ce qui se passe chez soi autant que 'là-bas' en rapport à des mécanismes qui excluent, des systèmes qui détraquent les gens, dont on est tous victimes ici et là-bas. Cet engagement repose sur la conviction qu'ensemble on est plus fort et que rien ne doit limiter la coopération. Ma vision de l'Economie Sociale pourrait se résumer dans l'image de la médaille à deux faces : l'une exprime le social, l'autre l'économique, les deux étant indissociablement liées. Mais cela va plus loin. L'ES d'entreprise ne consiste pas comme dans l'ES classique à partir d'un groupe-cible défavorisé en particulier – handicap, précarisé, etc.... mais concerne tout le monde y compris les mieux nantis. Elle consiste plutôt à tenter, chacun à son niveau, de participer à un développement durable en comptant sur ses propres forces et en interpellant le plus possible les parties avec lesquelles on est en lien sur leur responsabilité. Par exemple, à « BON APPETIT »⁵¹ on demande à chaque fournisseur de préciser son processus d'emballage et de conditionnement à partir de critères précis permettant de mesurer le degré de « durabilité » du produit. » (Nathalie Shnuriger)*

- « *Sens nous a aidés mon mari et moi à faire le pas de créer une boulangerie BIO. Progressivement Sens nous a aidés à préciser le créneau et choisir la biscuiterie. Sens a aidé à préciser le projet, les valeurs, à penser l'organisation, à établir le plan prévisionnel de financement, à nous mettre en contact avec des organisations d'appui, des banquiers, des professionnels... On a vraiment senti qu'on avait du soutien. Ce travail fait bouger aussi les organismes d'appui dans leur compréhension : au début à Oise-EST Initiatives nous disaient « Entre le social et l'économique il faut choisir ». Aujourd'hui ils évoluent dans leur position. Etant donné que nous cherchons aussi à embaucher des personnes fragilisées pour le service et que le projet est en quelque sorte un intermédiaire entre l'ESAT et l'entreprise » (Isabelle Amier)*

⁵¹ BON APPETIT est une Coopérative de petits consommateurs qui propose des menus alimentaires à base de produits de saison, ou de terroirs, « propres » et équitables et dispense des cours de cuisine « alimentaire ». Elle fonctionne aussi comme un relais de producteurs locaux. Elle est adossée à NUTRISENS qui travaille la question du rapport au produit et à l'environnement.

Certains entretiens font ressortir cependant que le lien avec le Bénin est discutable. Le programme Bénin étant antérieur, il a participé à construire l'organisation SENS, de consolider une démarche, d'affiner et illustrer une vision. Mais les contextes sont fort différents. Selon certaines personnes rencontrées, il est peu apprécié en Picardie de laisser penser aux « nouveaux » entrepreneurs comme aux décideurs que l'expérience serait une reproduction de ce qui se fait là-bas. En réalité si la démarche générale d'accompagnement présente certaines similitudes, les contextes sont très différents. A la fois plus favorables en France étant donné un certain nombre de possibilités d'appui mobilisables et plus compliqués étant donné la difficulté à convaincre et à mobiliser les initiatives publiques.

Au total les appréciations au Bénin ou en Picardie, varient entre la véritable profession de foi et la simple curiosité intéressée. Si l'on ne trouve personne pour s'opposer frontalement au modèle proposé, il y a encore bien des individus qui « demandent à voir ». Mais il s'agit aussi, la plupart du temps de personnes moins impliquées dans le processus. Celles réellement impliquées depuis les stagiaires de l'UTC jusqu'aux entrepreneurs en passant par les membres des « tontines » sont non seulement séduites, mais pour la plupart investissent de leur personne dans ces entreprises.

2.6.3. QUESTIONNEMENTS SUPPLEMENTAIRES

« Les doutes rassemblent, les certitudes divisent »

P. Ustinov

On peut avoir l'impression en sortant de ce survol, d'une grande convergence entre les acteurs dans les façons de percevoir l'action et les enjeux de la coopération du CRP. Les différents piliers que sont l'intercommunalité, la maîtrise d'ouvrage, la participation des populations, la gestion de fonds, ne sont pas contestés. Pourtant à y réfléchir de plus près, un doute apparaît. Les acteurs sont-ils bien sur la même longueur d'ondes sur ce qui est essentiel ? A-t-on débattu de ce qui était essentiel ? Les différentes perceptions et conceptions de l'Etat, du rapport au collectif, à l'intérêt général, etc. ont-ils été débattus au-delà des évidences ? Tout se passe dans les échanges, comme si au contraire, les « piliers » étaient trop évidents pour qu'il faille revenir dessus. Et pourtant...

Il apparaît que pour beaucoup d'acteurs locaux, la décentralisation est une façon de « compenser l'Etat-providence », la décentralisation une « démocratie à la base », le « pouvoir à la base » grâce à la « participation des habitants ». Mais l'Etat a-t-il jamais été « providentiel » en Afrique ? Si on compare cette représentation à celles des spécialistes de l'Etat africain - qui le qualifient de « néo-patrimonialiste », « clientéliste » « privatif », etc. - cette représentation a de quoi surprendre. Sans doute s'explique-t-elle si l'on se réfère au contexte mondial d'ajustements (structurel d'abord puis politique) minimisant toujours plus le rôle des pouvoirs publics. Au point où les services de base - enseignement, eau, santé, assainissement...- devraient, toujours plus, être pris en charge par les populations. Les programmes d'écoles communautaires, de santé communautaire, font florès avec des répercussions sur l'augmentation du coût du service à la population... en dépit des discours de lutte contre la pauvreté⁵². Le discours est le même « compter sur ses propres forces ». Dans ce contexte, la « participation » prend une tout autre allure. Elle devient l'art de faire porter la responsabilité de l'Etat sur les populations (ou sur les entreprises, de préférence solidaire). De faire passer la pilule de la « décharge » (Otayek) de l'Etat sur les collectivités locales.

Bien entendu ce n'est pas comme cela que l'envisagent les acteurs de la coopération réunis ici. Mais les résultats peuvent être les mêmes si on n'y prend garde : l'affaiblissement de la conception de l'Etat dans des contextes où il n'a jamais été véritablement reconnu par les populations (R.A. Sawadogo⁵³). Pourtant il y a une demande d'Etat sans doute aussi importante que le rejet d'Etat dont il est aisé d'observer les manifestations un peu partout (Sawadogo, op cit.). Demande d'un Etat transparent, responsable, compétent. Les piliers (maîtrise

⁵² Voir les travaux d'Ester Duflo à ce sujet. et notamment « La politique de l'Autonomie » Seuil, 2010.

⁵³ R.A. Sawadogo 2001 L'Etat africain face à la décentralisation. Karthala

d'ouvrage, participation, gestion de fonds...) reprennent alors du sens. Mais dans un cadre d'intervention ou la liaison entre ce qui se fait et ce qui se pense est mieux articulée. Où des espaces et des moments existent permettant de sortir des certitudes, d'interpeller les évidences.

3. CONCLUSIONS

La coopération de la Région Picardie au Bénin a été et reste très importante. Sans doute l'une parmi les plus importantes du pays, non pas en volume de financement (bien que les réalisations menées à travers les fonds d'investissements aient été nombreuses), mais en termes d'avancées sur l'inter-communalisation et l'entreprenariat solidaire.

Elle répond parfaitement en outre à ce qui fait la spécificité d'une coopération décentralisée (l'appui aux collectivités locales dans leur capacités à gérer le développement local de leur territoire) et surtout qu'elle innove sensiblement dans ces domaines sur les questions d'intercommunalité et d'économie du développement local.

La coopération de la Région Picardie fait donc un travail considérable dans le pays et qui a des répercussions à l'échelle nationale sur la façon de concevoir l'intercommunalité et l'animation territoriale notamment. Dans un contexte où la décentralisation est récente, où de nombreuses coopérations importantes existent depuis un certain temps (coopération allemande, danoise, suisse) et développent des initiatives différentes avec parfois plus de moyens, elle parvient à faire reconnaître sa spécificité aux plus hauts niveaux.

Les résultats sont donc importants et largement conformes à ce qui était attendu. Reste cependant, qu'en termes d'objectifs, tout n'est pas atteint et qu'en particulier les attentes en termes de *pérennisation* de l'intercommunalité avaient été placées trop haut compte tenu du contexte de l'époque. C'est donc surtout sur cette question que la mission a tenté de réfléchir avec les acteurs. Ceci en partant du point de vue que cette pérennité de l'intercommunalité ne pourrait être acquise uniquement sur base de services aux communes, mais en développant une « politique » à l'échelle de cette région des collines qui structure une volonté d'être ensemble au-delà d'intérêts particuliers.

De ce point de vue il apparaît nécessaire, voire indispensable de prévoir une suite, sous forme d'une phase plus courte, de transition, qui permettrait à l'intercommunalité de se repositionner et de s'ancrer véritablement dans les motivations et moyens des élus des Collines. Diverses recommandations sont proposées pour faciliter cette transition.

3.1. UN VOLET INSTITUTIONNEL SOLIDE MAIS PAS ENCORE PERENNE ?

Les principaux constats de la mission vont dans le sens de reconnaître l'importance du travail accompli au niveau des communes au triple plan des réalisations menées, du renforcement de capacités des agents et de la construction d'une démarche participative cohérente et unanimement sanctionnée comme débouchant sur des PDC de grande qualité par rapport à ce qui s'observe habituellement au Bénin.

Les attendus au niveau intercommunal apparaissent en partie accomplis. Le GIC existe et est de mieux en mieux reconnu de l'intérieur (par les administrations communales) comme par l'extérieur (les PTF notamment). La mission considère cependant que l'ampleur des tâches à accomplir au niveau des communes ainsi que le niveau élevé des attentes et des ambitions du partenariat CRP-CIDR, n'ont pas laissé beaucoup de marges au GIC pour construire la dimension identitaire et politique de l'intercommunalité. Les instances existent bel et bien, fonctionnent suffisamment, même si le portage par les mairies reste partiel (4 sur 6 environ sont réellement « investies » à travers leur maire) et les participations aux financements du GIC, limitées. Elles se sont d'ailleurs renforcées récemment. Mais elles restent essentiellement focalisées sur des enjeux communaux, en particulier de bonne gestion et d'abondement des fonds d'investissement (FDT et FIAC). L'ordre du jour de la récente réunion du GIC témoigne bien des préoccupations du moment : partager le

règlement interne, préciser la contribution de chacune des communes au fonctionnement de l'intercommunalité, etc.

Il apparaît surtout un manque de vision sur les meilleures façons de présenter cet espace (identité) et sur ce que chacun pourrait y défendre de commun (politique). Les attentes exprimées par les communes vis-à-vis du GIC restent fort relatives à la recherche de moyens extérieurs, au partage de matériel et d'équipements (gestion de gros équipements), ainsi que, dans une certaine mesure également, à la valorisation des expériences menées par COPIDES. La mission n'a pas trouvé chez les acteurs beaucoup d'expressions précises de missions que pourraient ou devraient revêtir l'intercommunalité en termes de défense d'intérêts des différentes communes et de leurs populations. Mais elle constate aussi que de telles attentes, dès lors qu'on les formule, font sens et stimulent les esprits : pour revendiquer l'aménagement des routes, pour peser sur la définition de la carte des équipements scolaires ou sanitaires (en particulier les possibilités d'avoir un lycée professionnel ?), pour avancer sur un certain nombre d'enjeux nationaux tels que le statut des agents communaux, etc.

L'important aujourd'hui pour le GIC apparaît donc de se détacher un peu du niveau communal pour investir pleinement les enjeux de l'échelle intercommunale. Ce changement apparaît plus important qu'il n'y paraît au plan organisationnel comme institutionnel. Au plan organisationnel, l'équipe technique du GIC a été montée à partir de compétences issues du terrain et plus particulièrement issues de l'animation territoriale. Tous ou presque (à l'exception de la secrétaire comptable) ont été animateurs de territoire, forgés à cette école particulière du développement local qui comporte à la fois des dimensions d'animation à la base, de montage de programme et de gestion de fonds de développement. Progressivement, les compétences se sont renforcées en matière de décentralisation et d'appui aux principales fonctions de l'administration communale.

L'évolution vers un GIC tout autant « politique » que de « services » n'est donc pas évidente et suppose encore des appuis pendant quelque temps. La pérennité de l'institution reposera en partie sur la capacité à trouver l'équilibre entre un GIC à disposition des communes (et de leurs intérêts spécifiques) et un GIC fédérateur autour de visions porteuses d'intérêt plus généraux.

3.2. UN VOLET ECONOMIQUE QUI FAIT SES PREUVES, MAIS DOIT ENCORE LES DEMONSTRER ?

De même est apparue, à travers le programme COPIDES, une autre forme de service très différente, le « GES », incubateur d'un entrepreneuriat social et solidaire. Très prometteuse, cette forme d'action qui revisite assez fondamentalement les principes de l'aide, du développement local et de la gouvernance au sein d'organisations, nécessite du temps pour être pleinement investie et porter ses fruits.

Cette forme de service à l'économie reste cependant limitée aux petites entreprises « solidaires ». Sa relation avec les communes doit encore être renforcée : Les PDC ne mentionnent pas l'importance de ces initiatives sur leur territoire (à part à Glazoué où il existe une certaine concentration) ; et seul un maire défend clairement cette option, les autres ne connaissant pas encore fort les contours de l'expérimentation ni ses résultats.

Il nous apparaît que cette situation soit en partie due au caractère novateur (et donc au temps qu'il faut pour en faire la démonstration), mais aussi à la difficulté à traduire les principes plus largement, au-delà des petites entreprises, dans une pensée d'économie politique structurant les actions que pourraient mener GIC et GES dans ce domaine.

La pluralité d'acteurs et une certaine concurrence ne facilitant sans doute pas les choses à cet égard.

3.3. QUELLES PERSPECTIVES A MOYEN TERME ?

Le GIC se trouve donc à un moment charnière où l'intercommunalité de services, basée essentiellement sur l'appui à la participation au développement local et à la maîtrise d'ouvrages, risque de s'épuiser. Ces deux piliers de la Coopération du CRP ont certainement participé à créer l'intercommunalité sur des bases solides et importantes, mais il est clair également qu'ils ne suffisent ni à faire du politique (au sens de la cité) c'est-à-dire à créer une identité intercommunale et à réunir les communes autour d'une communauté d'enjeux qui dépasse les intérêts particuliers ; ni à faire du développement économique (à l'exception du programme COPIDES). En définitive la mission s'est demandée si le GIC n'avait pas essentiellement fonctionné comme une vaste tontine, permettant à chacune des Communes de bénéficier individuellement de moyens extérieurs, mais sans construire un véritable projet collectif organisé autour d'activités communes, ni parvenir à créer les conditions pour la mobilisation de ressources internes. La réponse est certainement plus nuancée. Le GIC apparaît déjà bien plus que cela dans l'esprit de certains élus, mais l'idée qu'il puisse en être autrement n'est pas encore généralisée. Il faut cependant souligner que des facteurs limitaient (et limitent encore sans aucuns doutes) la possibilité de tendre vers une appropriation plus forte et un portage plus politique.

Il manquait notamment, de notre point de vue, une assise conceptuelle plus forte au GIC, qui lui aurait permis de défendre cette nouvelle vision du développement relevant autant de nouvelles façons de faire du politique (par delà les clivages entre partis, les conflits de territoires et la tension modernité-tradition) que de nouvelles façons de faire de l'économie (où il ne s'agit plus de maximiser le profit mais de permettre une redistribution du profit, de plus en plus large, de plus en plus inclusive, notamment des générations futures). En construisant même une véritable économie politique pour les Collines. Tous les ingrédients apparaissent réunis aujourd'hui et sans doute fallait-il en passer par là pour les assembler.

Il s'agit toutefois d'appuyer aujourd'hui le GIC dans cette vocation plus politique, concrète, orientée sur les bonnes façons d'organiser au quotidien les chances de vie. La façon dont les PTF perçoivent le GIC – compétents surtout techniquement - est révélateur d'une faiblesse encore à ce niveau. Il est la conséquence assez logique de la manière dont l'ensemble du programme a été pensé dans le contexte de l'époque. Mais ce positionnement n'est pas inéluctable. Il apparaît dans le GIC – du côté du service technique comme des élus – suffisamment de compétences pour mieux « penser » la coopération entre soi et vis-à-vis de l'extérieur. En témoigne notamment le fait que le FIAC soit réorienté dans le sens de projets plus intercommunaux, plus stratégiques avec une composante de mobilisation des ressources propres plus évidente.

Pour l'équipe technique du GIC comme pour son président, le nouveau GIC, dans sa version idéale serait bien l'expression d'une intercommunalité plus politique orientée vers la défense d'intérêts communs. Par rapport à ce scénario idéal, bien des questions demeurent cependant :

- celle de la **forme juridique** notamment. Le statut d'EPCI étant, selon les instances du GIC, trop limitative car trop technique d'une part et trop limitée dans le temps d'autre part ;
- celle de la **poursuite de la coopération** avec la Région Picardie qui s'avère encore indispensable quelques temps pour faciliter cette transition ;
- celle des **alliances** à trouver pour accompagner l'évolution. Que cela soit à travers de nouveaux partenariats ou à travers des formes de parrainages de personnages publics importants et pouvant « guider » le GIC ;
- celle des **compétences internes** à consolider, voire à revoir pour partie ;
- celle de la **réorientation** des fonds.

Il semble donc que parmi les divers scénarii discutés (voir ci-dessous), un scénario surtout semble retenir l'attention, celui d'une **phase de transition**, qui faciliterait le passage de l'intercommunalité de services à une intercommunalité plus globale assurant certains services, mais aussi porteuse d'une identité politique.

La proposition se donne ainsi la possibilité de penser la suite de manière progressive. Ce point est important car la crainte de changements brusques et provenant de l'extérieur reste forte et légitime au sein du GIC. La

proposition de transition loin de fournir les réponses aux différentes questions que se pose le GIC sur son existence, doit surtout faciliter la mise en discussion de ces questions et leur réponse négociée en interne entre les communes membres et l'intercommunalité.



Le scénario 2 envisagé sur 2-3 ans est celui retenu par l'équipe du GIC et son président. Il apparait le plus raisonnable mais doit être détaillé dans ses objectifs et résultats attendus.

4. RECOMMANDATIONS DETAILLEES PAR CATEGORIES D'ACTEURS

4.1. RECOMMANDATIONS AU GIC

Le scénario de « transition » apparaît le plus immédiat à la lumière des analyses qui précèdent.

Précisons cependant qu'il s'agit moins d'une transition vers autre chose de totalement différent que de rééquilibrage entre une fonction de services plutôt surinvestie par le GIC depuis sa création et une fonction « politique » largement sous-investie.

Il s'agit moins d'un désengagement de la Région que d'un **réengagement différent**, pendant cette phase transitoire tout au moins.

Durant cette phase - que nous dimensionnons sur 3 ans, de manière à ce qu'elle soit ni trop longue (avec le risque d'être « perdu en transition ») ni trop courte (pour prévoir les changements structurels que cela nécessite) – bien des choses sont à revoir. Elles sont à revoir dans le sens de sortir des prérogatives communales pour s'extraire des relations de concurrence qui se sont développées avec certains services techniques ces derniers temps. Elles sont aussi à revoir dans le sens voulu par le GIC, c'est-à-dire de garder une certaine posture stratégique, en appui aux diverses initiatives à portée intercommunale, sans se limiter à un domaine technique particulier. C'est pourquoi l'option de se mettre en EPCI n'est pas, à l'heure actuelle, la plus souhaitée par le GIC. Celle, par contre, d'être en capacité d'aider à la constitution d'EPCI particuliers, et de faciliter les liens entre ces EPCI, et entre eux et les autres programmes apparaît par contre à la fois plus proche des vocations du GIC actuel et des capacités de son équipe technique de planification, programmation, recherche de financements, suivi-évaluation et même capitalisation. Même si des renforcements de compétence sont à prévoir comme on le propose plus loin.

Les dimensions à redéfinir dans l'engagement du GIC :

- **l'animation territoriale** : si un suivi du GIC reste important, l'appui est à redéfinir dans le sens d'un apport plus pointu, hors de portée des compétences des administrations communales. Le suivi pourrait donc se limiter à la négociation à l'échelle nationale des conditions d'exercice de l'animation locale, comme cela s'est fait à travers le CIDR, sur des sujets comme le statut des animateurs, leur paiement, la prise en compte de l'animation du territoire à la participation des populations dans les textes de lois de la décentralisation.

Un apport plus pointu pourrait venir d'une spécialisation sur les outils (et services) de cartographie SIG. Mutualiser un tel service, très spécialisé et très difficile à valoriser à l'échelle communale, nous semble une excellente évolution. La possibilité de disposer des supports suffisants pour ensuite fournir des produits à la carte (!) aux communes, aux autres acteurs, aux EPCI, aux services déconcentrés, voire aux PTF investis dans la région, pourrait se révéler important.

- **l'appui à la maîtrise d'ouvrage** : ce n'est plus tant la maîtrise des travaux qui pose question que celle de la mise en service de certaines infrastructures et du suivi de l'entretien. Cette dimension est cependant sensible. Des mécanismes peuvent se mettre en place au sein de l'administration communale pour « exploiter » les infrastructures le temps qu'elles trouvent leur « délégué ». Rester sur ce champ risque encore de mettre le GIC en tension avec les services administratifs.

Par contre, représenter les communes auprès des PTF ou des politiques pour que les investissements tiennent un peu plus compte des capacités communales d'entretien, en proposant de lier les fonds extérieurs aux capacités contributives des communes, à leurs capacités à approvisionner une ligne « entretiens et réhabilitation » dans les budgets communaux, paraît être plus en adéquation avec les « nouvelles » vocations du GIC. Rechercher des financements pour renforcer les capacités des « délégués » à assurer leur fonction pourrait également se révéler profitable pour tous.

Les dimensions à approfondir

- **la recherche de financements et de PTF.** Un appui à la recherche de nouveaux partenariats techniques et financier devrait être consenti durant cette phase de transition. La mise à disposition du GIC, et plus particulièrement de son STI, d'un carnet d'adresse ; le renforcement des compétences en négociation ; la mise à disposition de ressources pour de la communication sont différentes modalités à étudier. Il apparait en effet que le GIC souffre d'une identité trop liée à la Région Picardie pour l'instant. Cela freine l'investissement d'autres coopérations comme on l'a vu. L'élaboration de plaquettes d'informations claires sur les nouvelles orientations du GIC et son autonomisation doit être prévue.

Cette dimension pourrait nécessiter aussi la responsabilisation d'un des chargés de mission à un travail de veille par rapport aux différentes opportunités pouvant intéresser l'intercommunalité.

- le suivi-évaluation-capitalisation

Le dispositif de suivi est satisfaisant comme nous l'avons vu, mais axé comme il l'est sur les activités de participation, de maîtrise d'ouvrage et de gestion des fonds, il ne facilite pas une recherche de sens sur l'intérêt d'une intercommunalité. Un dispositif d'information sur les effets et impacts des actions serait important à mettre en place. Il permettrait de donner plus de valeurs aux activités du GIC et pourrait également être formateur pour les communes. Articulé au SIG il renforcerait le GIC dans sa nouvelle vocation. Enfin un annuaire des acteurs serait très précieux aussi à l'échelle intercommunale : entreprises, associations, ONG, bureaux, services publics, ... cet annuaire permettrait notamment de faciliter la gestion des DAO, etc.

La mise en place du suivi des effets et impacts peut cependant prendre un certain temps et doit en tout cas être pensé dès le début du programme de transition. Des moyens devraient être prévus pour un appui extérieur et des visites de structures disposant de tels systèmes. Le cas du Laboratoire Citoyenneté, par exemple, serait à considérer avec attention étant donné la longueur d'avance que cette structure sous-régionale possède dans ce domaine.

- la mobilisation des ressources locales communales

Les études FIAC dans ce domaine sont à renforcer dans une perspective temporelle (3 ans ; étude + identification créneaux stratégiques + financement mise en œuvre des créneaux retenus). Les échanges entre communes dans ce domaine sont certainement à stimuler (sous forme de visites ou d'ateliers de travail pour l'ensemble des 6 communes).

Là, également l'outil SIG pourrait s'avérer utile pour mieux renseigner la localisation et l'importance des différentes sources fiscalisables, notamment. Il s'agit aussi de lui donner une portée plus stratégique, par exemple en matière de construction identitaire dans la région des Collines

- la Communication

Elle se révèle indispensable - en interne pour construire l'identité intercommunale au-delà des services utilisables par les communes, et vis-à-vis de l'extérieur pour montrer une image moins liée à la Picardie, démontrant l'autonomie du GIC. Il s'agit aussi par rapport à l'extérieur de s'armer par rapport à un paysage de plus en plus concurrentiel en termes d'initiatives intercommunales montées par d'autres coopérations ou dans d'autres régions. Un site et des plaquettes d'informations sur les différents acquis, les activités en cours, les innovations dont le GIC a été porteur au niveau du pays seraient importants à réaliser assez rapidement.

Les dimensions à créer pour les nouvelles vocations du GIC

- **L'identité des Collines.** Elle reste largement à construire. Bien que certains thèmes forcent l'évidence – des thèmes tels que « nature » et « santé » ou « nature » et « accueil », « tourisme culturel », etc., compte tenu de la vocation des Collines – ils sont à encore largement à construire avec les communes. Le GIC pourrait être

force d'initiatives dans ce sens. Il pourrait faire des propositions, les argumenter, être animer un débat autour de l'identité des Collines.

- **le lobbying et le plaidoyer** : les capacités de négociation à Cotonou sur des enjeux qui touchent toutes les communes des Collines seraient à renforcer. Capacités à identifier construire un argumentaire et le développer ; à inclure des autorités dans le plaidoyer ; à identifier les bons niveaux où déposer le dossier ; à le faire aux moments opportuns ; etc.

Les moyens aussi à mobiliser pour le faire. Moyens prélevés a priori d'abord auprès des communes, ...

- **la veille stratégique et les systèmes d'alerte** : un certain nombre d'investissements privés d'entreprises nationales ou internationales se font au détriment de l'environnement dans les collines. Les communes prises isolément peuvent difficilement s'opposer ou revendiquer quoi que ce soit dans bien des cas. L'échelle intercommunale pourrait faciliter la veille des investissements et organiser avec les médias, les ministères concernés un système d'alerte afin d'offrir aux communes des leviers supplémentaires de négociation.

- les liens avec les universités

L'espace des Collines tout comme ce qui se travaille depuis des années à travers le GIC et aujourd'hui le GES pourrait faire l'objet d'études à vocation plutôt conceptuelles (sur la construction d'une intercommunalité), soit plus orientée vers la pratique et l'action (en appui aux entreprises sociales et solidaires notamment à l'image de ce qui se fait à partir de Picardie par SENS). Cette dimension paraît aussi être typiquement une vocation pour le nouveau GIC.

4.2. RECOMMANDATIONS AU CIDR

Plus capitaliser

Le CIDR a l'énorme avantage d'avoir investi depuis longtemps le Bénin, dans différents régions, en grande partie à partir des financements du CRP (mais aussi plus récemment de la Coopération Suisse). Il dispose donc de matériaux importants pour **capitaliser** de manière large les acquis et leçons à valoriser au départ de cette coopération de longue durée. Ce travail pourrait se révéler particulièrement précieux pour :

- faire connaître et valoriser l'investissement de la Région Picardie en matière de coopération décentralisée ;
- rendre compte des difficultés, écueils, impasses, mais aussi des possibilités, pratiques, voies, stratégies, ... pour monter des intercommunalités ;
- traduire certaines de ces démarches en guide méthodologique.

Un tel travail est déjà en cours sur l'animation territoriale. Cette dimension nous semble cependant restrictive pour réellement mettre en lumière toute la richesse des enseignements à retirer des investissements consentis dans les Collines depuis de nombreuses années. Un travail plus large serait nécessaire. Toutefois, il importe que ce travail puisse s'ouvrir à d'autres formes de coopérations décentralisées et à d'autres modalités d'accompagnement des communes ou des intercommunalités pour faciliter la mise en perspective par un regard extérieur et décalé afin de tirer des enseignements discutés dans un cadre plus large. La capitalisation devrait donc prévoir des rencontres avec d'autres initiatives de coopération en appui à la décentralisation. Elle pourrait nécessiter aussi, toujours dans cette perspective d'ouverture, l'apport de compétences externes qui ont à la fois une pratique d'appui à la décentralisation différente et une connaissance fine des différents acteurs et coopérations à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest⁵⁴.

⁵⁴ - Nous pouvons citer ici, une fois de plus, le Laboratoire Citoyenneté du Burkina Faso

Accompagner autrement

De manière plus générale, il nous semble que l'apport du CIDR au GIC, s'il peut être sensiblement réduit durant la prochaine phase afin de permettre une appropriation totale par le GIC de toute la démarche d'intercommunalité, devrait aussi être redéployé autrement. Un appui externe peut se révéler encore judicieux pour :

- faciliter le **montage d'actions conjointes** avec les autres régions (Alibori, Borgou). Cependant, il s'agit moins ici de réunions inter-plateformes à caractère général, que d'actions communes précises, détaillées dans un cahier des charges élaboré de manière conjointe par les plateformes de chacune des régions. Les actions de **foires** en particulier pourraient ainsi être mieux partagées et permettre de réfléchir à des systèmes de péréquation alimentaires dans les régions ;
- suivre et appuyer les **actions de plaidoyer et lobbying** à Cotonou sur des cibles qui seraient décidées par les instances du GIC ; Il s'agirait spécialement ici, non pas de mener de telles actions à la place des acteurs, mais de les monter avec eux dans le but de créer de nouvelles compétences dans ce domaine stratégique.
- Animer, avec les autres acteurs, la **construction de sens**, notamment sur l'économie et son rapport avec le champ institutionnel. Il y a là un chantier encore relativement vierge et encore peu mis en débat sur la façon dont on conçoit l'économie (comme *finalité* ou comme *moyen* pour d'autres ambitions sociétales ? A quelles conditions ? Quelles règles pourrait-on mettre en place pour mieux y parvenir ?). Ce travail devrait être mené avec les autres acteurs des Collines, en particulier SENS et le GES. (Voir point 6.4.)

4.3. RECOMMANDATIONS AU GES

Ne pas se laisser coincer par les contraintes programmatiques

Le GES souffre encore d'un déficit d'existence juridique. La difficulté, comme on l'a vu, consiste à aménager une grande autonomie d'action aux entrepreneurs tout en assurant un suivi-contrôle rapproché des investissements. Il nous semble important au demeurant de ne pas aller trop vite en besogne dans l'institutionnalisation du GES. Il n'est pas certain que les choses soient mures pour une reconnaissance quelle qu'elle soit. Un travail est à faire au préalable pour que la coordination du GES puisse assez rapidement se sentir – et se vivre – au service des entrepreneurs. Actuellement, il nous apparaît qu'elle se pense encore trop comme une structure qui se voit au service du programme et de la coopération extérieure. Un autre travail est à faire pour que les entrepreneurs prennent pleinement toute la mesure de la nécessité d'une coordination qui les accompagne et les conseille. Il s'agit de mieux équilibrer les différentes attentes et pressions à cet égard. Pour cela il apparaît important dans un premier temps de travailler à la consolidation des instances dirigeantes – Conseil d'Administration, AG – et de préciser leurs prérogatives vis-à-vis de la coordination et des entrepreneurs. Avant même de penser à une formalisation. De ce travail, sortiront certainement des éléments importants pour préciser la forme juridique et la faire reconnaître. Il faut aussi, de manière générale, voir aussi comment l'action peut en venir elle-même à conforter cette piste et aider à la configurer (suivant le principe de base que l'organisation est au service de l'action).

Renforcer et étendre plutôt qu'augmenter et diversifier

Il apparaît aussi important que le GES se concentre sur les entreprises déjà identifiées et appuyées et qu'elle renonce à augmenter le nombre d'entreprises, si ce n'est au sein des secteurs actuellement promus. Travailler la qualité – du point de vue de la consolidation des produits, de la recherche de marchés, de l'extension des activités d'une même filière à d'autres communes, de la réflexion économique, et pas seulement financière ou managériale, etc.- paraît plus important que de faire du "chiffre", en dépit des indicateurs du programme qui visent 15 entreprises à la fin de l'année. L'intensification du travail d'appui doit aller de pair avec un exercice de capitalisation continue – systématique, rigoureuse et en même temps que communicable – sur les limites et potentiels des approches, les instruments mais aussi les stratégies et les hypothèses qui sous-tendent les initiatives et les démarches.

Mieux communiquer

Il s'agit aussi pour la coordination du GES de faire preuve de créativité pour, dans sa communication, valoriser toutes les initiatives et activités menées, notamment d'appuis aux micro-entreprises à travers « entreprises villageoises d'énergie » et l'implication des producteurs-trices dans les entreprises.. Il y a là certainement un effort à faire. Cet effort suppose de bien distinguer le rôle de coordinateur et d'appui-conseil – qui nécessite de maintenir une certaine fonction critique et d'interpellation vis-à-vis de ce qui se fait par les entreprises – et le rôle de facilitateur des liens à l'extérieur qui suppose un message plus « lisse » et motivant, valorisant sur ce qui se fait déjà bien, autant que sur tout le potentiel de la démarche. Vis-à-vis des communes comme plus largement pour la recherche de marchés ou d'appuis, cette communication doit être nettement renforcée. Il apparait important aussi de disposer de plaquettes d'information sur les entreprises assez rapidement et d'un site présentant toute les entreprises, leurs activités et leurs produits.

Conforter le lien « tontines »-entrepreneurs

Il apparait nécessaire que le GES s'investisse un peu plus dans la construction et la pérennisation de ce lien. Même si c'est à l'entrepreneur de l'établir, le GES peut apporter des conseils et doit en tout cas veiller à ne pas affaiblir ce lien. Il peut aussi être plus sensible à bien garantir que les conditions de travail des femmes et des hommes de ces tontines soient bien garanties. On pense notamment aux concasseuses qui ne disposent pas toutes des équipements espérés.

4.4. RECOMMANDATIONS A SENS

Au Bénin : stabiliser et conforter

Il apparait important pour la phase suivante de ne pas trop monter en charge les attentes et objectifs de manière à pouvoir se concentrer sur ce qui est déjà en cours et accompagner le GES à :

- développer une communication forte sur les démarches entreprises ;
- étendre les filières à d'autres communes des Collines (ce qui demandera aux entreprises à revoir leur organisation, sans doute à collaborer avec d'autres entrepreneurs qui feraient la même chose (dans l'apiculture notamment, en tout cas à augmenter leurs « tontines » de producteurs/trices) ;
- développer sa gouvernance interne (relation entre instances – coordination – entrepreneurs)

En Picardie : diversifier et articuler avec les autres acteurs

Les recommandations sont un peu inverses ici. Le fait de monter en nombre (entreprises créées ou initiatives appuyées) permettrait d'accroître la visibilité de ce que fait SENS. Le succès dépendra en partie de la masse critique de l'expérience étant donné que le maillage des entreprises, leur mise en réseau, doit aussi contribuer à faciliter un appui-accompagnement sans coûts supplémentaires.

En attendant, il apparait important de veiller à engager du personnel sous peine d'épuiser les responsables actuels qui sont au bord de la saturation en termes de temps de travail. C'est la raison pour laquelle SENS cherche à engager quelqu'un et cherche aussi à travailler par clusters locaux à l'échelle des communes. L'engagement d'un spécialiste en communication pourrait aussi s'avérer utile autant pour renforcer la communication de SENS, à travers site et plaquettes d'information, que celle du GES.

Sur les deux espaces : consolider la vision et la décliner plus largement

Elle est déjà bien élaborée mais reste surtout pensée pour les petites entreprises. Or certains de ses principes pourraient être appliqués plus largement aux entreprises d'une certaine envergure voire même à la gestion des infrastructures publiques. Les principes de responsabilisation des clients-usagers-bénéficiaires-travailleurs, peuvent certainement être développés dans la gestion d'infrastructures publiques. De manière générale, l'expérience de Sens, offre un cadre incitatif à une discussion sur les fondements de l'économie (production,

redistribution, accumulation) et à réfléchir aux modalités pratiques de sa gestion. S'agissant des ressources communales, et de leur préservation-valorisation, les questions de la valorisation des richesses naturelles (notamment les forêts), de leur redistribution (aux populations qui préservent) sont des questions importantes trop peu travaillées. On pense notamment aux mécanismes de compensation CO2 qui pourraient trouver dans l'espace des Collines de nombreuses applications étant donné le patrimoine forestier. Lors de la mission personne n'a pu nous parler de ces mécanismes. L'autre question, délicate, de préservation d'un équilibre entre infrastructures sociales et infrastructures marchandes⁵⁵, doit aussi pouvoir être raccordée à une pensée plus générale de l'économie dans le cadre d'un territoire communal et d'une gestion municipale des ressources patrimoniales⁵⁶.

SENS pourrait donc être l'animateur d'un débat avec tous les acteurs sur ces questions (moyennant des moyens pour ce faire). Tous les autres acteurs demandent à ce que le développement économique ne soit pas exclusivement lié à la perspective de l'entrepreneuriat solidaire. C'est une demande légitime. Mais n'y a-t-il pas aussi dans cette demande l'aveu d'une difficulté à intégrer les expériences du programme de COPIDES dans le cadre d'une pensée plus large d'une **économie politique** qui pourrait alors se décliner de bien d'autres manières ?

La question n'est cependant pas simple. Elle mérite en tout cas d'être soulevée et bien formulée : souhaite-t-on voir se développer dans les communes n'importe quel type de commerce ou d'industrie, ou est-on prêt à s'organiser, à (im)poser des règles, pour faire en sorte de favoriser celles qui respectent certains principes (environnementaux, sociaux, etc.) ?

Cette question étant valable aussi en Picardie où les développements industriels en relation avec le Bénin pourraient aussi se décliner dans des formes qui ne garantissent pas forcément la préservation des ressources, le lien social ou encore la saine gestion des administrations communales.

4.5. RECOMMANDATIONS AU SERVICE DES RELATIONS INTERNATIONALES

La poursuite du programme s'avère importante et ce serait dommage de remplacer des équipes qui en définitive ont largement fait leurs preuves. Par contre, il apparaît important de revoir un certain nombre d'aspects de cette coopération décentralisée au Bénin dans le sens de mieux la valoriser.

4.5.1. RECOMMANDATIONS POUR LE BENIN

Il apparaît important de capitaliser les diverses expériences menées au Bénin bien au-delà de ce qui se fait pour l'instant par rapport à la participation des populations. Une capitalisation tirant les enseignements, non pas à partir des seules activités menées par la coopération picarde, mais par comparaison aussi d'autres manières de penser et de faire sur les mêmes champs que sont l'appui institutionnel et le développement économique des territoires. Ce travail partirait des acteurs-opérateurs-partenaires sous la supervision et la coordination d'une structure tierce non directement engagée dans ces enjeux – telle qu'Inter-Mondes ou le Laboratoire Citoyenneté – qui pourrait faciliter la comparaison à d'autres modèles.

Pour le reste l'équipe du SRICD devrait renforcer son rôle d'interface avec la Picardie tout en continuant à jouer celui de suivi-contrôle de conformité des activités sur place. Pour cela il nous semble important que dans les rapports conjoints de mission, chaque partenaire ait des questions plus spécifiques à remplir selon une répartition proche de la suivante :

- le CIDR ou SENS sur ce qui a été fait, les écarts éventuels et leur explication (notamment l'explicitation des difficultés liées aux modalités et conditionnement de la coopération) ;
- le SRICD sur l'adéquation avec ce qui était prévu, en quoi les explications sont recevables, ce qui nécessite des compléments d'explication ou des améliorations, les possibilités éventuelles de réorientations et, enfin et surtout, sur les articulations possibles avec ce qui se fait par d'autres acteurs de Picardie, en Picardie ou ailleurs ;

⁵⁵ Fort débattue dans l'étude d'impact de 2006

⁵⁶ Des précisions sont apportées à ce point en annexe.

- l'élue sur l'adéquation des résultats aux principes déjà posés par la coopération et les possibilités d'en dégager de nouveaux pour l'évolution de la politique de coopération.

De façon plus précise pour les Collines, il apparaît important de s'engager sur une période d'au moins 3 ans, sur le scénario de transition en facilitant au GIC son ouverture et son rééquilibrage par rapport aux enjeux déjà évoqués et que l'on peut rappeler ici :

- recherche de nouveaux partenaires et développement pour cela de supports de communication propres au GIC (plaquettes, site, etc.) ;
- financement d'ateliers avec les différentes communes sur l'avenir de l'espace des Collines, son identité, ses potentialités/ressources, ses principaux problèmes communs, etc. ceci afin d'aider à construire une communauté de destin au-delà (et en partie à partir) des problématiques communales posées dans les PDC ;
- financement d'ateliers sur la place de l'entrepreneuriat social et solidaire dans le développement économique local et régional
- financement d'une capitalisation plus générale sur les différents programmes menés au Bénin

4.5.2. RECOMMANDATIONS GENERALES

Sur le plan de la communication, l'expérience du CRP est peu connue et trop faiblement valorisée. Il apparaît important de revoir la stratégie de communication de manière à mieux informer les élus de Picardie ainsi que les principaux acteurs des nombreux acquis de cette coopération et de ses spécificités. Le présent rapport entend y contribuer. Au-delà, l'idée d'une capitalisation entre bien dans cette perspective de produire un certain nombre de supports à une communication plus générale sur l'intérêt et les avantages d'une coopération décentralisée telle que celle-ci. Ce travail devrait être conduit dans l'esprit de renforcer un second aspect de la politique de la Région qui concerne la mobilisation des acteurs pour la Solidarité Internationale.

Sur l'engagement en solidarité internationale. Bien que la conjoncture financière ne soit pas favorable, la solidarité internationale reste un enjeu important qui a des répercussions sur la Région en termes d'image et dans une certaine mesure également en termes de développement de capacités et apport de ressources. La recherche de financement pour la coopération est de plus en plus exigeante et permet généralement de renforcer les compétences en matière d'instruction et de suivi-évaluation de projets, en particulier s'agissant de projets européens, qui peuvent servir plus largement à la Région. L'accompagnement des communes de Picardie et d'autres acteurs à la construction de dossiers pourrait être un facteur mobilisateur. Plus globalement diverses personnalités politiques⁵⁷ postulent une corrélation entre l'engagement en solidarité internationale et l'engagement dans l'amélioration des services publics chez soi. Que ce soit à l'échelle d'un pays ou d'une collectivité locale, la capacité à questionner le fonctionnement de ses propres institutions se nourrit assez logiquement du détour par d'autres territoires et cultures. Mais ce lien n'est pas automatique et mérite d'être mieux organisé. C'est l'objet du troisième aspect.

Sur le plan du lien entre territoires et de la question de la réciprocité, l'expérience des Collines a ouvert une perspective nouvelle et importante à travers les activités de SENS. Le lien entre opérateurs picards (universités, entreprises), et opérateurs béninois est déjà fort bien orchestré par SENS. Mais celui entre communes d'ici et de là-bas, sur les mêmes objets (l'entrepreneuriat social et solidaire et sa contribution au développement local ici et là-bas) ne peut être mené avec autant d'efficacité par SENS. Cela nécessite une communication plus importante et massive. L'expérience est suffisamment avancée pour en dégager bien des choses au plan de sa contribution effective et anticiper sur ses apports plus potentiels au développement local. Cela pourrait toutefois nécessiter une étude et la mobilisation de chercheurs spécialisés dans ce domaine en appui à l'effort de capitalisation. Un des grands enjeux, notamment pour le CRP étant de passer d'un suivi de programme à la participation à la définition de politiques de coopération décentralisées nouvelles mettant mieux en valeur les interdépendances entre territoires.

Du suivi de programme à la définition de nouvelles politiques de coopération décentralisée. C'est là le rôle essentiel du CRP et en particulier de l'élue en charge de la CD dans le montage partenarial. Si les structures

⁵⁷ Le député européen et ancien ministre de la coopération au développement et ministre de l'agriculture Luxembourgeois Charles Goerens par exemple.

partenaires peuvent y aider par leur expérience et leur savoir-faire au sud, elles sont moins outillées pour faire le lien avec le Nord et permettrait de tendre vers plus d'interdépendance dans les échanges nord-sud. Actuellement bien des acteurs restent sur une « coopération de papa⁵⁸ » se bornant à un transfert de moyens et de compétences du nord vers le sud. Une des fortes particularités de la coopération du CRP est bien de s'en soucier et d'avoir permis à travers des expériences telles que SENS et les forums de la coopération décentralisée notamment, de traiter de ces questions de manière concrète. Cet effort devrait être renforcé et matérialisé par des documents de position engageant différents acteurs de la société picarde.



⁵⁸ Selon les termes d'un responsable de l'ECDPM (European Center for Development Policy Management)

ANNEXES

ANNEXE 1 : DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION AU BENIN

La déconcentration

Le dispositif de déconcentration se limite aux préfectures. Celles-ci, ont été portées au nombre de douze de manière à faciliter la mise en place des nouvelles communes décentralisées.

Le département, circonscription administrative, n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Il est placé sous l'autorité d'un préfet qui est le représentant de l'État, et qui a autorité sur tous les services déconcentrés de l'État situés au niveau départemental.

Le Préfet a des fonctions obligatoires de tutelle, d'assistance-conseil et de contrôle de légalité envers les communes. L'assistance-conseil consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'État à la disposition des communes en vue de l'exercice de leurs compétences. Cela se traduit par des rencontres et entretiens informels ; des visites régulières ; des entretiens ; des activités ou des projets spécifiques.

Ce sont les Chargés de mission de la Préfecture qui prennent en charge une grande partie de l'assistance-conseil. Or, le redéploiement des Préfectures et des ressources humaines n'est pas encore en phase avec le redécoupage territoriale du Bénin. Les Préfectures gèrent toutes deux départements et ne possédaient jusqu'au 02 février 2011 qu'un seul chargé de mission. Ils ont des compétences reconnues par les communes, mais ont rarement la possibilité matérielle d'exécuter leurs charges – surtout dans les vastes départements du nord. Ils tendent à se limiter aux tournées annuelles obligatoires du Préfet, au contrôle de légalité et aux prestations commandées par les projets de développement.

Sur le terrain, la collaboration entre services déconcentrés et équipe communale varie selon les contextes et surtout selon les personnes. Mais on constate un climat général de défiance. Les services techniques en général se sentent dépossédés de leurs prérogatives au profit de politiciens dont ils doutent des compétences techniques. Par contre, là où il existe des cadres d'échange multi-acteurs alimentés par des problématiques locales en continu (élaboration des PDC, discussion des besoins locaux, élaboration des PAI, etc.), les services déconcentrés jouent leur rôle d'assistance-conseil et de prestation de service.

La décentralisation

Au Bénin, la décentralisation est à un seul niveau : celui des communes.

Les collectivités territoriales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art. 1^{er}, loi n° 97-029 du 15 janvier 1999). Elles sont de droit commun ou à statut particulier.

La commune dispose d'un conseil élu, communal pour la commune ordinaire, municipal pour la commune à statut particulier (art. 1^{er}, loi n° 97-029), lequel élit en son sein le maire et les adjoints de celui-ci (art. 1 et 3, loi n° 97-029). Le maire est à la fois l'exécutif communal et le représentant de l'État sur le territoire communal (pour l'exercice des compétences déléguées). Les communes ont trois types de compétences :

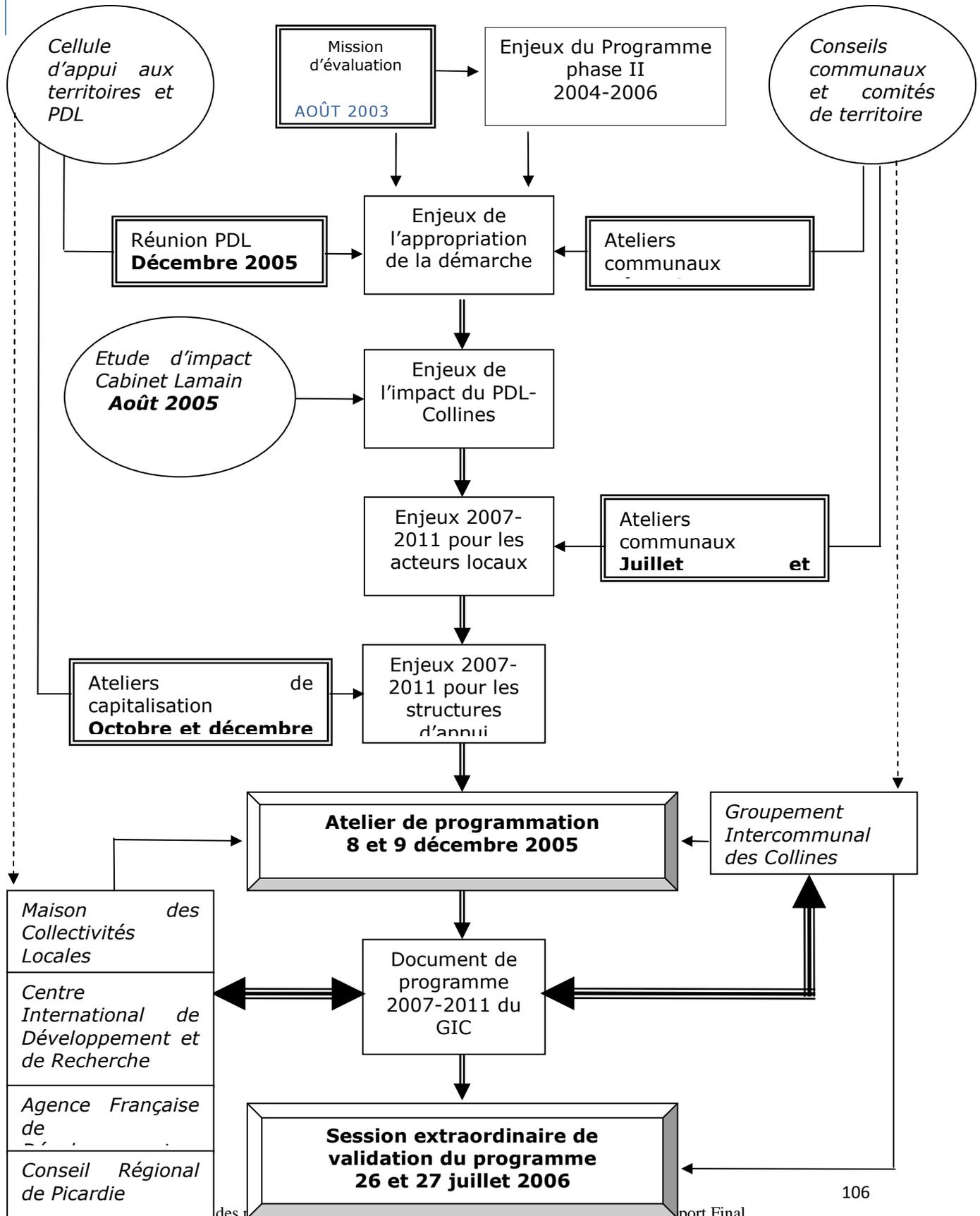
- Les compétences propres aux communes : le développement local, l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme, l'infrastructure, l'équipement et le transport, l'environnement, l'hygiène et l'assainissement, les services marchands et les investissements économiques ;
- Les compétences partagées avec l'État : enseignements primaires et maternels, alphabétisation et éducation des adultes, santé, actions sociale et culturelle ;
- Les compétences déléguées qui relèvent de l'État et dont la loi confère l'exercice aux communes: état civil, police administrative, sécurité, publication et exécution des lois et règlements, organisation des opérations de désignation des membres des organes infra communaux.

Les communes à statut particulier disposent de compétences supplémentaires.

Les communes sont divisées en arrondissements, subdivisés en quartiers de ville ou en villages. L'arrondissement dispose d'un conseil et d'un chef d'arrondissement. Le Conseil d'arrondissement a des compétences consultatives sur les affaires de l'arrondissement ; les questions qui lui sont soumises par le conseil municipal ; le développement et la bonne administration de l'arrondissement. Le chef d'arrondissement «reçoit délégation du maire en ce qui concerne la réalisation et la gestion des infrastructures de proximité telles que : les marchés, les écoles, les places et espaces verts de quartiers et, généralement, tout ce qui concerne l'entretien primaire des équipements locaux, l'hygiène et la salubrité quotidiennes» (art. 30, loi n° 98-005).

Le quartier de ville et le village disposent respectivement d'un conseil de quartier et une assemblée villageoise à vocation exclusivement consultative, et un chef de quartier et de village qui est en charge de l'administration du quartier ou du village.

ANNEXE 2 : SCHEMA DE CONSTRUCTION DU PROGRAMME



ANNEXE 3 : TABLEAU DES VISITES DE TERRAIN ET STRUCTURES RENCONTREES

Mois			MISSION AU BENIN		
MAI	1	Di	MATIN	APRES-MIDI	
	2	Lu		Comité de pilotage Amiens 14h30	
	3	Ma			
	4	Me			
	5	Je			
	6	Ve			
	7	Sa		Arrivée M. TOTTE à Cotonou	
	8	Di	Arrivée Antoine R. SAWADOGO à Cotonou		
	9	Lu	Rencontre avec le représentant du CIDR - Visite au Ministère des Finances (M. Visso) - Visite à DANIDA - Entretien avec Mr Démolé MOKO (ancien ministre de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'AT) (déjeuner ?)	- Visite au PNDC - Visite projet PACTE (UE) - Entretien avec Mr le Ministre de la Décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'AT	
	10	Ma	Voyage sur Dassa via Abomey (rencontre préfet et direction départemental du développement)	Premiers contacts avec GIC / Visite Service de l'eau des collines	
	11	Me	Commune de Dassa - entretien avec Mr le maire - atelier de travail avec chefs de services techniques - entretiens particuliers	- Visite d'aménagements, discussion avec comité de suivi des aménagements et /ou avec usagers	
	12	Je	Commune 2 (Ouessè) - entretien avec Mr le maire - atelier de travail avec chefs de services techniques - entretiens particuliers	- visite d'aménagements, discussion avec comité de suivi des aménagements et /ou avec usagers	
	13	Ve	Commune 3 (Savalou) - entretien avec Mr le maire - atelier de travail avec chefs de services techniques - entretiens particuliers	- visite d'aménagements, discussion avec comité de suivi des aménagements et /ou avec usagers	
	14	Sa	Atelier avec GIC (point sur les premières rencontres	Retour Raogo Antoine Sawadogo sur Cotonou	
	15	Di	Travail sur document		
	16	Lu	Visite d'entrepreneurs - Entrepreneur 1 Visite atelier, entretien avec l'entrepreneur et ses collaborateurs Visite et entretiens avec groupes « producteurs » ou « clients »	- Entrepreneur 2 Visite atelier, entretien avec l'entrepreneur et ses collaborateurs Visite et entretiens avec groupes « producteurs » ou « clients »	
	17	Ma	Visite d'entrepreneurs - Entrepreneur 3 Visite atelier, entretien avec l'entrepreneur et ses collaborateurs Visite et entretiens avec groupes « producteurs » ou « clients »	- Entrepreneur 4 Visite atelier, entretien avec l'entrepreneur et ses collaborateurs Visite et entretiens avec groupes « producteurs » ou « clients »	
	18	Me	Commune 4 (Bantè) - entretien avec Mr le maire - atelier de travail avec chefs de services techniques - entretiens particuliers	- visite d'aménagements, discussion avec comité de suivi des aménagements et /ou avec usagers	
	19	Je	Commune 5 (Savè) - entretien avec Mr le maire - atelier de travail avec chefs de services techniques - entretiens particuliers	- visite d'aménagements, discussion avec comité de suivi des aménagements et /ou avec usagers	
	20	Ve	Commune 6 (Glazoué) - entretien avec Mr le maire - atelier de travail avec chefs de services techniques - entretiens particuliers	- visite d'aménagements, discussion avec comité de suivi des aménagements et /ou avec usagers	
	21	Sa	Entretiens avec techniciens GIC en particulier		
	22	Di	Travail sur document et rédaction de rapport		

23	Lu	Atelier de travail avec GIC	(possibilité de caser certaines rencontres avec administratifs)
24	Ma	Préparation atelier de restitution (possibilité de caser certaines rencontres)	
25	Me	ATELIER DE RESTITUTION A CHAUD	
26	Je	Retour sur Cotonou	Entretien avec le SCAC
27	Ve	Entretien avec la SBV - Finalisation partage des tâches entre consultants et rédaction	
28	Sa	Rédaction rapport	Retour M. TOTTE
29	Di		

ANNEXE 4 : ECONOMIE ET DEVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE

La relation est ancienne et pourtant tellement compliquée. Si beaucoup de modèles existent aucun ne fait véritablement unanimité. Il y a eu tout d'abord, aux lendemains des indépendances, une vague prônant le développement économique par les coopératives (portée notamment par Nyerere en Tanzanie). Des études à l'époque montraient déjà toute la difficulté d'une exportation du modèle dans les contextes africains (D. Gentil⁵⁹). Difficultés technico-économiques liées à des mauvais choix en partie (notamment le fait de baser les coopératives sur un ou deux produits plutôt que de diversifier), mais difficultés socio-organisationnelles aussi (plus en Afrique de l'Ouest qu'en Afrique de l'Est toutefois). Ces dernières étant liées à l'importance de la famille, du lignage, dans les affaires commerciales. La coopérative connaît toutefois un regain d'intérêt aujourd'hui dans certains pays. Elle pose la question de la capacité à mutualiser ressources et risques qui reste toujours problématique.

Ces constats ont été affinés notamment par des études plus récentes de Camillieri sur la petite entreprise⁶⁰. Elles montrent les difficultés à développer des petites entreprises étant donné le contexte politique peu incitatif (voire même prédateur) et les contraintes socioculturelles au développement d'un esprit équilibrant un tant soit peu : souci de la préservation de son outil de travail, production de richesse et externalités sociales et environnementales. Ces études montrent aussi tout le potentiel et les possibilités.

Ces difficultés ont la plupart du temps été contournées, notamment par les logiques de lutte contre la pauvreté, à travers des opérations de microcrédit destinées aux plus pauvres. Des études elles aussi récentes (E. Duflo⁶¹) montrent que si le microcrédit est important pour les plus pauvres, le pas consistant à passer d'une économie de subsistance à une économie plus substantielle, par le développement de petites entreprises, est rare (au point où cette auteure remet en cause l'intérêt du microcrédit pour le développement).

La tendance a aussi été dans le monde rural de mieux organiser les ruraux pour la production et (bien que nettement moins) pour la commercialisation en créant des fédérations de producteurs aux échelles nationales et régionales. Lors des grandes périodes de sécheresse les efforts se sont concentrés sur le maintien du support de production au détriment des dimensions plus économiques de la gestion de filières. Les associations de paysans - organisées pendant longtemps pour faire « du développement », c'est-à-dire à peu près de tout en l'absence d'Etat réel⁶², depuis l'agriculture jusqu'à l'éducation (l'alphabétisation) en passant par la santé - ont dans certains pays été plus ou moins forcées de se recentrer sur des filières plus économiques et des modes d'organisation plus « efficaces », suite à différentes crises dans des filières importantes (Coton en Afrique de l'Ouest notamment). La structuration verticale (associative puis plus coopérative) à l'échelle des Etats et des régions laissait peu de place à la reconnaissance des spécificités du local, si ce n'est à partir de considérations morpho-édaphiques permettant de définir des avantages comparatifs à l'échelle régionale.

En parallèle, se sont régulièrement montés des projets d'envergure pour doper la production à l'aide d'infrastructures importantes (barrages, périmètres irrigués) relevant plutôt de projets bilatéraux ou multilatéraux. Avec, là aussi, un succès relatif. Les échecs étant directement proportionnels au fait d'avoir subordonné les questions socio-organisationnelles aux questions purement techniques. En particulier, l'accompagnement au développement de petites entreprises ne faisait pas partie des « résultats attendus » de beaucoup de ces programmes qui considéraient que les incidences des grands ouvrages sur les conditions économiques des populations.

Ceci pour dire, en un résumé qui paraîtra certainement pour beaucoup très lacunaire, combien la base du développement économique, reposant sur un tissu d'entreprises (micro, petites, moyennes), et sur la nécessité de réfléchir aux trois fonctions de l'économie - *production* de profit (pas obligatoirement maximisation), *transformation*, *redistribution* - a peu été travaillée en définitive par la coopération au développement.

⁵⁹ Gentil D., Les pratiques coopératives en milieu rural africain, Sherbrooke (Canada) CEDEC, 1979

⁶⁰ Camillieri J.L. 2007 La micro entreprise rurale en Afrique De la survie à la croissance . L'Harmattan

⁶¹ Esther Duflo 2010 La politique de l'autonomie Tome I et Tome II La république des idées

⁶² Pour ne pas dire providentiel

Dans ce contexte, les expériences menées par SENS à travers la coopération du CRP, nous semblent intéressantes car elles proposent un modèle qui s'attaque concrètement aux principales difficultés du développement économique que sont la gestion 'managériale' des ressources internes (humaines, matérielles, financières) et la gestion 'politique' des relations externes (avec la famille, les fournisseurs, les « clients », etc.). Notamment en limitant la mutualisation des ressources et risques entre entrepreneurs et en l'élargissant aux acteurs qui dépendent de l'entreprise (fournisseurs, client...). Elle est bien entendu en partie expérimentale. Mais cette caractéristique ne réduit pas son importance ; elle relève bien selon nous de la spécificité de toute coopération décentralisée qui, en matière économique, peut impulser, défricher, coordonner les initiatives, mais ne peut réellement apporter les moyens nécessaires à des changements conséquents des conditions économiques sur des échelles aussi importantes.

Cela ne veut pas dire non plus que la démarche de SENS soit la seule qui fasse ... sens. Les expériences menées par le CRP dans l'Alibori avec le CIDR sont manifestement intéressantes et certainement à creuser mais nous n'avons pas eu l'opportunité d'en analyser plus en profondeur les tenants et aboutissants pour rendre un avis circonstancié. Notre position, en l'état actuel de nos connaissances, est plutôt de plaider pour un rapprochement des deux démarches. Il nous semble que la méthode développée dans l'Alibori intègre mieux l'aval de la filière - la commercialisation et les conditions de rencontre entre l'offre et la demande - alors que celle dans les Collines intègre elle plus, l'amont, par un *coaching* serré des entrepreneurs.

Dans les deux cas le rôle des élus comme facilitateur de ces initiatives apparaît essentiel. Au-delà de la construction d'infrastructures publiques marchandes. La valorisation des initiatives réellement entrepreneuriales, reste rare. C'est bien pourquoi les programmes du CRP sont aussi intéressants : parce qu'ils cherchent résolument à renforcer l'articulation entre l'institutionnel et l'économique. Mais ce qui manque pour cela - au Bénin dans les deux cas probablement (Alibori et Collines), à Madagascar également comme on l'observe dans l'évaluation du programme DIANA, au Niger apparemment aussi - c'est une réflexion plus générale sur le modèle d'économie politique que l'on souhaite. Cette réflexion est directement en lien avec la difficulté de construire une identité forte des intercommunalités à partir de produits et de lieux identitaires, au-delà de l'intercommunalité de services. Certains spécialistes⁶³ considèrent qu'une des grandes dérives de l'économie classique est de produire des « espaces » mais pas des « lieux ». On trouve des espaces de production de plus en plus éclatés, pour répondre aux exigences d'une concurrence globalisée. Ces espaces sont toujours plus éphémères car tributaires des décisions d'actionnaires qui en sont fort éloignés. Si l'on poursuit le raisonnement, l'importance du *local* réside alors dans la façon de réinstaller du symbolique dans les espaces pour en faire des lieux vécus, auxquels les acteurs économiques (et politiques) se sentent attachés. Les expériences que l'on a pu visiter dans les Collines nous confirment que c'est bien l'esprit de cette démarche de SENS. Cela peut paraître un peu abstrait, mais s'ancre dans des pratiques extrêmement concrètes et des motivations bien relevées dans les propos des entrepreneurs et de leurs "associés" (les concasseuses, les apiculteurs, etc.). Mais il est clair que le 'politique' ne suit pas encore totalement. Il « attend voir » dans le meilleur des cas. Mais s'il attend et se réserve, ce n'est pas seulement par manque d'informations, c'est aussi (et surtout pensons-nous) parce que toute la société reste dominée par des logiques assez éloignées, où le « *compter sur ses propres forces* »⁶⁴ domine et où il apparaît difficile d'apprécier 'l'économie solidaire' comme autre chose qu'un oxymore. Et n'en est-il pas de même de la 'coopération décentralisée' si l'on en juge aux difficultés à définir la réciprocité ? de la 'participation au pouvoir' ?

C'est par un travail plus en profondeur sur les représentations et les significations cachées derrière les mots apparemment communément utilisés de part et d'autres, que l'on pourra avancer sur cette question du développement économique local. Ceci à partir d'un travail de capitalisation comparative fine, sur les différents modèles appuyés par la CRP. Sans cela il apparaît très compliqué de bâtir une « politique » en la matière.

Les choses apparaissent suffisamment mures aujourd'hui pour capitaliser suffisamment des différences expériences menées afin de disposer d'éléments pour la définition d'une politique en matière de développement économique local. Mais il apparaît tout aussi clair que l'on pourrait difficilement déboucher sur ce résultat sans en passer par là.

⁶³ D. Harvey 2001 *Spaces of Capital* Edts Routledge ou D. Harvey 2003 *The condition of Postmodernity*

⁶⁴ Celles du groupe, du clan, mêlées aujourd'hui à celles de l'individu.