



ETUDE COMPARATIVE

RAPPORT DE SYNTHÈSE

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

Rapport final

Août 2011

**Coordination, développement et rédaction
De Leener Philippe & Totté Marc**

Avec l'appui des consultants nationaux

Fara Robson (Madagascar), Abdoukarimou Saïdou (Niger), Antoine Raogo Sawadogo (Bénin et Niger)

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

Abréviations / Acronymes

AAF	Assistante Administrative et Financière
ACA	Association des Communes de l'Ankarana
ACPU-D/S	Association des Communes du Pôle Urbain de Diego-Suarez
ADAPS	Association
AEP	Assainissement et Eau Potable
AG	Assemblée Générale
AJDESECA	Association des Jeunes pour le Développement et la Sauvegarde de l'Environnement d'Ambilobe
ANO	Avis de Non Objection
AO	Appel d'Offres
APS	Avant Projet Sommaire
AT	Animateur territorial
BCPI	Bureau de Coordination des Projets d'Investissement
CA	Conseil d'Administration
CAC	Centre d'Appui aux Communes
CAFF	Conseiller Animateur en Finances et Fiscalités Locales
CAGC	Conseiller Animateur en Gestion Communale
CAIT	Chargé d'Appui en Ingénierie Technique
CAO	Commission d'Appel d'Offre
CAT	Cellule d'Appui aux Territoires
CDC	Comité de Développement Communal
CDF	Comité de Développement du Fokontany
CDV	Comité de Développement Villageois
CF	Chargé de Formation
CG29	Conseil Général du Finistère
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIF	Commission Intercommunale de Financement
CSISE	Chargé du Système d'Information et de Suivi Evaluation
COPIDES	Collines et Picardie développent l'entrepreneuriat solidaire
COPIL	Comité de Pilotage du Programme
CP	Chargé de Programme
CR	Commune Rurale
CRAO	Comité Régionale d'Appel d'Offres
CRAT	Comité Régionale d'Aménagement du Territoire
CRC	Chargé de Renforcement de Capacité
CSAF	Chargé de Suivi Administratif et Financier
CSI	Chargé de Système d'Information
CT CIDR	Conseil Technique CIDR
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
CU	Commune Urbaine
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DDR	Directeur Du Développement Régional

DO	Développement Organisationnel
EPP	Ecole Primaire Publique
FAIL	Fonds d'Appui aux Initiatives Locales
FDEL	Fonds de Développement Economique Local
FDF	Fonds de Développement du Fokontany
FDL	Fonds de Développement Local
FE	Fonds d'Etude
FF	Fonds de Formation
GIC	Groupement Intercommunal Des Collines
GIZ	Ex-GTZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICAT	Ingénieur Chargé d'Appui Technique
IFPB	Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties
IFT	Impôt Foncier sur le Terrain
IS	Impôt synthétique
OPCI	Organisation publique de coopération intercommunale
PCD	Plan Communal de Développement
PDF	Plan de Développement du Fokontany
PDIC	Plan de Développement Intercommunal
PDPU	Programme de Développement des Pôles Urbains
PEEPI	Pertinence, efficacité, efficience, pérennité, impacts
PNAT	Politique National d'Aménagement du Territoire
PTA	Plan de Travail Annuel
RAF	Responsable Administratif et Financier
SATI	Service d'Appui Technique Intercommunal
SG	Secrétaire Général
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SRICD	Service des Relations Internationales et de la Coopération Décentralisée
STD	Service Technique Déconcentré
UNICOSA	Union des Communes du Sambirano

SOMMAIRE

<i>Abréviations / Acronymes</i>	<u>2</u>
<i>Avertissement / Avant-Propos</i>	<u>77</u>
<i>Introduction</i>	<u>88</u>
<i>Une évaluation importante dans un contexte incertain</i>	<u>88</u>
1.1. Contexte et enjeux généraux de l'évaluation	<u>88</u>
1.2. Objets et objectifs de l'évaluation	<u>88</u>
1.3. Déroulement de l'évaluation : dans les pays vue d'ensemble	<u>99</u>
1.4. Présentation du rapport	<u>1010</u>
1.5. Conception de la comparaison	<u>1111</u>
<i>Cadrage : Enjeux et méthodes</i>	<u>1212</u>
2.1. Décentralisation, intercommunalité et démocratisation de l'espace local en France et aux suds	<u>1212</u>
2.2. L'importance de la coopération décentralisée dans le champ de la solidarité internationale	<u>1313</u>
2.2.1. De l'importance du territoire	<u>1515</u>
2.2.2. De l'importance de l'institution	<u>1515</u>
2.2.3. De l'importance de la société	<u>1616</u>
2.2.4. Le véritable enjeu de la coopération décentralisée	<u>1616</u>
2.3. Les piliers de la Coopération Décentralisée de Picardie	<u>1717</u>
2.3.1 La genèse de la coopération décentralisée de Picardie	<u>1717</u>
2.3.2. Les principes	<u>1818</u>
2.3.3. Les piliers opérationnels	<u>1919</u>
2.4. Les méthodes utilisées pour évaluer la coopération	<u>1919</u>
2.4.1. Modèle conceptuel général utilisé pour la comparaison : la qualité des services	<u>2020</u>
2.4.2. L'outil proposé : la boucle de la Qualité	<u>2121</u>
2.4.3. Critères d'analyse des programmes : les critères OCDE	<u>2222</u>
2.4.4. Autres grilles d'appréciation	<u>2424</u>
2.4.5. La méthode en pratique	<u>2424</u>
2.5. Intérêt et limites du travail	<u>2525</u>
<i>Détour par les programmes pays</i>	<u>2626</u>
3.1. De la pertinence	<u>2626</u>
3.2. De l'efficacité : Des réalisations importantes...	<u>2828</u>
3.2.1. Efficacité pays par pays	<u>2829</u>
3.2.2. Efficacité et apprentissage	<u>3131</u>
3.2.3. Efficacité et mobilisation des acteurs,	<u>3232</u>
3.2.4. Efficacité et autonomie	<u>3232</u>
3.2.5. Efficacité locale, efficacité systémique	<u>3333</u>
3.2.6. Efficacité et choix technologiques	<u>3333</u>

3.3. De l'efficience	3333
3.3.2. Efficience et suivi évaluation	3636
3.3.3. Efficience et activités à usages multiples	3636
3.4. De la pérennité	3737
3.4.1. Pérennité et maintenance	3737
3.4.2. La maintenance, seulement l'affaire des usagers ?	3838
3.4.3. Culture de la maintenance et pérennité	3838
3.4.4. Pérennité et réflexivité : investiguer en profondeur, avec les concernés, le fonctionnement des dysfonctionnements	3939
3.4.5. Pérennité et régulation sociale	3939
3.4.6. Pérennité et participation élargie	4040
3.4.7. Pérennité et cofinancement	4041
3.5. Des effets et impacts	4141
3.5.1. L'horizon du changement	4242
3.5.2. Pas de changement explicite ne signifie pas absence de changement	4242
3.6. Synthèse et développements sur la comparaison entre pays et programmes	4445
3.6.1. Quelques différences marquantes	4445
3.6.2. Les similitudes	4546
3.6.3. Pour une meilleure valorisation de cette diversité	4546
Questions évaluatives transversales	4647
4.1. Les piliers- « clefs » de la coopération picarde	4647
4.1.1. La maîtrise d'ouvrage : point d'arrivée d'un itinéraire d'apprentissage technico-managérial ou point de départ d'un processus d'apprentissage politique ?	4647
4.1.2. Les fonds de développement : un instrument à usages et finalités multiples	4849
4.1.3. L'intercommunalité : trois grands défis en suspens	5152
4.1.4. Participation, animation et concertation : opportunités, limites et impasses	5658
4.1.5. Fiscalité et civisme	6263
4.2. Les modalités de mise en œuvre	6567
4.2.1. Le lien entre programmes sectoriels et programmes structurants (appui institutionnel)	6667
4.2.2. Les procédures	6869
4.2.3. Les dispositifs de partenariat	7072
4.3. Les finalités	7274
4.3.1. Développement local et démocratie là-bas	7374
4.3.2. Réciprocité : Quels nouveaux et ajustements ici, en Picardie ?	7778
4.3.3. Entre les deux : Importance et difficultés de la réciprocité	7980
4.3.4. Autres perspectives	8182
4.3.5. Conclusions	8284
Lignes de forces	8485
5.1. La qualité générale de la coopération : une « mise en boucle » à renforcer	8485
5.2. Un trousseau de « clefs » important, mais à renouveler et consolider	8788
5.2.1. Des clefs importantes et globalement efficaces ... mais dont le trousseau (l'articulation) est à préciser	8889
5.2.2. Certaines portes déjà bien ouvertes d'autres encore fermées ?	8889
5.2.3. De nouvelles portes à ouvrir pour lesquelles il faut d'autres clefs	8990
5.2.4. D'autres lignes de force à valoriser, autant de défis	9091
Recommandations	9495
6.1. Recommandations générales	9495
6.1.1. Développer une stratégie de communication	9495
6.1.2. Consolider l'engagement en solidarité internationale	9495
6.1.3. Développer les liens entre territoires, enrichir la réciprocité	9596

6.1.4. Du suivi de programme à la définition de nouvelles politiques de coopération décentralisée. ___	<u>9596</u>
6.1.5. De la programmation stratégique en matière de politique de coopération et de partenariat. ____	<u>9596</u>
6.2. Recommandations stratégiques _____	<u>9697</u>
6.2.1. Recommandations en matière d'appui institutionnel _____	<u>9697</u>
6.2.2. Recommandations en matière d'appui économique _____	<u>9697</u>
6.2.3. Recommandations fonctionnelles sur les méthodes, instruments et approches _____	<u>9798</u>
6.2.4. Recommandations sur les dispositifs de partenariat _____	<u>9899</u>
Conclusions _____	<u>100101</u>
7.1. Une coopération qui mérite vraiment d'être mieux mise en valeur _____	<u>100101</u>
7.2. Des réajustements nécessaires pour lui donner sa pleine mesure _____	<u>101102</u>
ANNEXE _____	<u>103104</u>
Questions clefs en référence avec la boucle de la Qualité _____	<u>104105</u>

Avertissement / Avant-Propos

Le présent rapport tente d'élaborer au départ des riches analyses proposées dans les rapports pays (Bénin, Madagascar et Niger). La synthèse esquissée n'est donc pas un résumé ni un condensé des travaux menés dans les pays, même si, bien entendu, ceux-ci restent la référence principale.

La synthèse s'attache globalement à fournir une réponse aux huit questions dérivées des termes de référence tels qu'ils ont été rediscutés en mai 2011 (voir l'annexe 1). Mais elle se donne aussi la possibilité de livrer quelques recommandations transversales qui s'appliquent, avec une égale pertinence, nous semble-t-il, aux trois pays. Nous espérons ainsi contribuer utilement à la réflexion riche et courageuse entamée par le SRICD sous l'égide du CRP et en particulier de l'élue en charge de cette importante prérogative.

Nous voulons au passage, une fois de plus, remercier l'ensemble des acteurs qui, tant en Picardie que dans les pays, ont eu la patience et le courage de mener la réflexion avec nous.

1

Introduction

Une évaluation importante dans un contexte incertain

1.1. Contexte et enjeux généraux de l'évaluation

La démarche d'évaluation n'est pas nouvelle pour le Conseil de la Région Picardie (CRP) qui a déjà effectué diverses évaluations des programmes les plus anciens (Bénin) et une étude d'impact. La présente évaluation a par ailleurs été programmée dès le lancement des phases actuelles des programmes et à ce titre participe d'un processus prévu de longue date.

Elle prend cependant une importance particulière en ce sens que c'est la première fois qu'un tel processus porte sur plusieurs programmes développés dans plusieurs pays. Les attentes de la Région, bien précisées dans le CCTP, sont donc clairement doubles. Le processus doit distinguer :

« - L'évaluation de chaque programme, par rapport à son histoire, son contexte, ses spécificités, ses évolutions.

- Une mise en perspective croisée de ces évaluations au regard des principes et de la stratégie de coopération de la Région Picardie ».

Ce travail arrive cependant à un moment particulier de l'histoire de la coopération décentralisée de la Région Picardie. Après avoir connu un essor très important en 2004 – année où la Région décide de consacrer progressivement 1% de son budget à la solidarité internationale soit approximativement une multiplication par 20 – elle connaît depuis 2009-2010 une diminution sensible avec pour conséquence la disparition de certaines activités au Nord (les forums notamment), activités qui participaient à la structure et la cohérence de l'ensemble de sa politique.

Les enjeux de l'évaluation sont donc importants : il s'agit d'apprécier dans quelle mesure la coopération décentralisée du CRP est à la hauteur des espoirs placés en elle mais aussi de vérifier ces espoirs, tant du point de vue de leur importance que de celui de leur nature.

Les objets et objectifs de l'évaluation sont donc loin d'être purement techniques. Ils questionnent les fondements des efforts déployés par le CRP à l'international.

1.2. Objets et objectifs de l'évaluation

Formellement l'évaluation porte sur quatre programmes, deux au Bénin, un à Madagascar et un au Niger.

Au *Bénin*, il s'agissait d'évaluer à la fois un programme d'appui institutionnel à une intercommunalité dans la région des Collines et, dans le même espace, un programme de développement économique – le COPIDES – basé sur l'entrepreneuriat économique et solidaire.

Dans les autres pays, les perspectives s'avéraient également multiples :

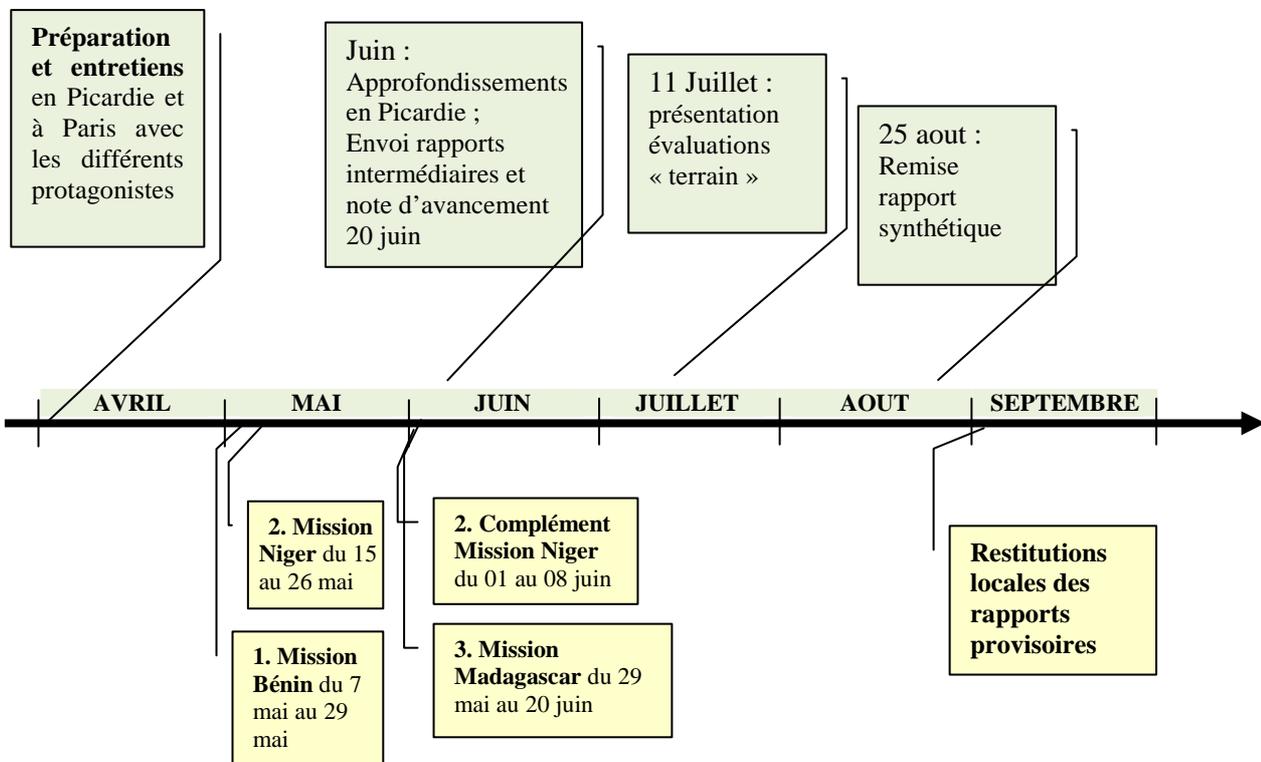
- A *Madagascar*, étant donné les différents niveaux d'intervention du programme depuis les Fonkontany jusqu'à la Région du Diana, en passant par les communes rurales et urbaines. Avec une dimension particulière ici puisque le modèle conceptuel d'intervention repose, en théorie, sur les potentialités offertes par des villes à travers leur pouvoir de polarisation des activités économiques ;
- Au *Niger*, étant donné qu'à l'appui institutionnel aux communes des départements de Konni-Madaoua pour construire une intercommunalité, est adossé un programme de lutte contre la désertification dans cette zone particulièrement défavorisée du Niger.

Comme on le voit, les programmes, bien que variés, sont réunis par une même volonté d'articuler appui institutionnel et développement local par l'économie pris au sens large du terme, la lutte contre la désertification présentant à bien des égards des logiques économiques mais dans un contexte de survie.

L'enjeu de tout le processus consistait à réaliser l'ensemble de ces travaux sur un temps limité puisqu'entre la signature de l'engagement au 1^{er} avril et la demande des premiers rapports provisoires pour fin août, nous avons 5 mois pleins (dont une période de vacances).

1.3. Déroulement de l'évaluation : dans les pays vue d'ensemble

L'évaluation s'est déroulée jusqu'à présent conformément aux prévisions, selon les étapes suivantes :



Les équipes de consultants ont été généralement bien accueillies. Il faut cependant souligner quelques petits changements dans le programme tel que prévu au départ :

- Les 2-3 jours prévus au Bénin du consultant De Leener pour participer à la restitution de l'évaluation Bénin ont été transformés en journées supplémentaires pour Madagascar compte tenu de l'impossibilité de limiter sa participation en deçà de 5 jours au Bénin, transport compris¹ ;
- Il y a eu un changement de consultant au Niger : le second consultant ayant fait défaut, il a été remplacé au pied levé par Antoine Raogo Sawadogo, consultant sur le Bénin.

Outre ces changements on peut signaler aussi un investissement plus important que prévu en Picardie pour rencontrer différentes structures ayant de près ou de loin été associées à la coopération de la Région Picardie.

1.4. Présentation du rapport

Le présent rapport est structuré en 7 parties d'importance et de volume variables, permettant des lectures à différents niveaux.

La *première* partie, introductive, pose le cadre général en rappelant les enjeux et les contextes de façon synthétique.

La *deuxième* partie va plus dans le détail des enjeux à différentes échelles. Elle revient sur l'importance de la coopération décentralisée en regard avec les autres modalités de la solidarité internationale, depuis les « projets ONG » jusqu'à l'aide bilatérale, avant de présenter les « piliers » de la politique picarde en la matière. Elle ne fait donc pas l'économie d'une analyse des processus de décentralisation dans chacun des pays concernés, en ce compris la France à travers notamment la question de la démocratisation de l'intercommunalité. Elle expose ensuite la méthodologie utilisée pour tenter de répondre aux différents enjeux complexes de cette évaluation et précise son intérêt et ses limites.

La *troisième* partie, plus descriptive, tente une synthèse des différents programmes-pays du point de vue des critères classiques d'évaluation. Elle fournit une image de ce qui a été fait sans cependant entrer dans les détails des différents rapports pays auquel le lecteur est renvoyé.

La quatrième partie, noyau dur du présent rapport, apprécie et interpelle de manière plus transversale la stratégie de la Coopération de la Région Picardie à travers ses différents piliers. Elle distingue les « piliers » des modalités de leur mise en œuvre et interroge enfin les finalités de la coopération. Cette partie fait directement écho aux huit questions reformulées au départ des termes de référence et des travaux menés en comité de pilotage.

La *cinquième* partie synthétise les différents constats à travers deux grilles d'analyse de lecture : la boucle de la qualité, utilisée ici pour identifier les effets systèmes des montages partenariaux et leurs capacités à rester en résonance avec les dynamiques et enjeux locaux ; et les différents clefs-piliers de la coopération au-delà des montages partenariaux.

Les *deux dernières parties* élaborent leurs propos autour de deux idées fortes, la nécessité de mieux mettre en valeur la coopération décentralisée et ses résultats et les réajustements nécessaires pour qu'il en soit ainsi.

1- Ce changement a été validé en réunion du Comité de pilotage le 2 mai à Amiens.

1.5. Conception de la comparaison

Ce volume reposant sur une perspective comparative, il est nécessaire de préciser, fusse en deux mots, ce qu'il faut entendre par là. Il existe en effet plusieurs manières de mener un exercice de comparaison qu'on peut grossièrement ranger dans deux grandes catégories d'approches :

- Les *comparaisons de type centripète* : les approches qui adoptent ce point de vue, se centrent sur les objets à comparer ce qui conduit l'analyse à les mettre constamment en perspective. La comparaison met principalement en évidence des convergences ou des différences, à partir desquelles elle tente de généraliser. Cette famille d'approche aboutit régulièrement à des classements en rapport avec des normes ou des standards.
- Les *comparaisons de nature centrifuge* s'attachent avant tout à mettre en lumière des éléments transversaux, des tendances ou des conclusions qui vont au-delà ou transcendent les éléments comparés. La comparaison aide à voir des propriétés communes, ou émergentes, que l'examen relatif de chaque élément ne permet pas de percevoir en pleine lumière.

Dans ce rapport, nous ferons pour l'essentiel recours au second type de comparaison dans la mesure où notre intention ici n'est pas de dégager la valeur d'un programme en particulier par rapport à d'autres mais de tirer de leurs expériences respectives des leçons qui peuvent utilement inspirer le CRP dans ses choix et ses stratégies futures.

2

Cadrage : Enjeux et méthodes

Avant d'engager l'exercice comparatif, il nous a semblé indispensable de le resituer, même sommairement, dans un contexte élargi. C'est que, à nos yeux, la comparaison des trois programmes pays ne relève pas d'une préoccupation purement technique. Elle questionne les fondements mêmes de la coopération décentralisée picarde. Elle rend possible, et à vrai dire nécessaire, un retour sur les finalités et principes sur lesquels elle s'appuie. Cette partie tente donc de remettre en perspective les fondements de la coopération picarde pour que les résultats de l'évaluation menée dans les trois pays et en terre picarde puissent l'enrichir. Ce détour rendra plus solides, mieux ancrées, les réflexions qui se déploieront dans les autres chapitres.

Cette partie consacrera aussi quelques pages à rappeler dans les grandes lignes les bases méthodologiques sur lesquelles reposent les évaluations.

Bien entendu, nous n'entrerons pas dans les détails. Nous faisons le pari que le lecteur est déjà suffisamment informé. Au besoin, nous le renvoyons aux rapports consacrés à chaque pays.

2.1. Décentralisation, intercommunalité et démocratisation de l'espace local en France et aux suds

« *Suppression de la taxe professionnelle, inversion des processus de décentralisation par durcissement des contraintes budgétaires, remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux, redécoupage des territoires et redéfinition des compétences, ...* »² tels sont les éléments récents avec lesquelles se débattent les collectivités françaises en France.

La nouvelle réforme envisagée par la loi du 16 décembre 2010 vise en effet à rationaliser à la fois l'empilement des structures institutionnelles et l'enchevêtrement des compétences. Considérée par certains comme une tentative de recentralisation, elle se caractérise notamment par le remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux et par un renforcement de l'intercommunalité, avec un partage entre département et région sur un certain nombre de services.

Ce que montre cette réforme et tous les débats qui continuent à jaloner sa genèse peut se résumer en quelques points clefs :

- D'abord la difficulté d'équilibrer institutions et territoires (les communes seraient trop nombreuses et trop peu peuplées par rapport à bien des communes de pays voisins) ;
- Ensuite, mais plutôt en creux, l'importance de l'histoire, des habitudes et pratiques qui balisent les termes des arbitrages (notamment l'attachement à l'identité communale qui fait barrière aux propositions de diminution du nombre de communes de premier niveau et l'importance du bénévolat des élus locaux qui affaiblit l'argument de rationalisation) ;

2- Voit à ce propos, Koebel, Lehingue & Pierru en introduction à un dossier consacré aux « Régions, territoires locaux et proximité » dans livrée de mars 2010 de la revue *Savoir/Agir*.

- Egalement des enjeux politiques de positionnement des élus (les nouveaux mandats de conseillers territoriaux profitant préférentiellement à des élus « professionnels » cumulant plusieurs mandats et cherchant un positionnement plus national).

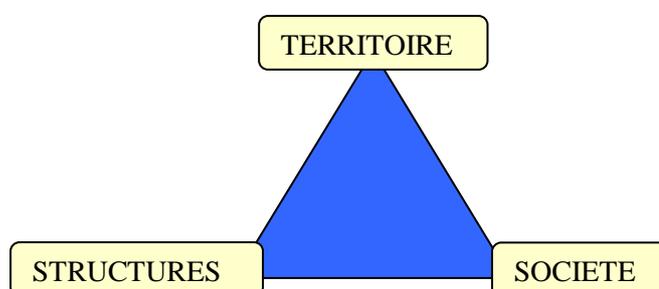
En d'autres termes, les débats actuels en France montrent que la décentralisation loin d'être acquise, est un processus jamais finalisé qui nécessite des réajustements réguliers.

Face à ces enjeux, les questions qui se posent à l'international concernent *grosso modo*: (1) la fragilité des modèles que l'on peut proposer s'agissant de décentralisation ; (2) l'importance de rester en prise avec la société locale, mais aussi (3) la projection probable d'un certain nombre de préoccupations qui sont propres aux sociétés du Nord et qui sont conjoncturelles, particulières au sens où elles proviennent dans d'autres réalités, d'autres contextes que ceux qui prévalent au Sud.

Au Sud, les décentralisations sont plus récentes et, comme bien souvent, avancent surtout sous la pression d'influences extérieures, à coup de financements et de « modèles » dont on perçoit les ancrages souvent particuliers, historiquement et géographiquement situés.

On attribue généralement leur origine à la conférence de la Baule (1990). L'apparition d'une "gouvernance décentralisée", des pays de l'Afrique de l'Ouest à Madagascar, comme modèle de démocratisation peut en effet être considérée comme une conséquence directe de ce moment particulier où les états africains se sont engagés à s'ouvrir au jeu démocratique.

Dans ce contexte, le rôle des collectivités locales en coopération décentralisée pose une question nouvelle : par rapport aux modèles normatifs et standardisant des coopérations multilatérales ou bilatérales, comment tirer parti des relations de proximité forgées par ce type de coopération de collectivité à collectivité pour réfléchir, de façon partagée, et donc de manière mutuellement profitable, à des modalités nouvelles articulant mieux *territoire* (milieux), *structures* (institutions) et *société* (ordres politiques, sociaux, religieux locaux) ?



Cette question, largement ouverte aussi bien au Nord qu'au Sud est à double sens dans la mesure où le "détour" par l'Autre (territoire) permet de réfléchir autrement ses propres problèmes. L'utilité de la coopération décentralisée se découvre donc conjuguer l'Autre à deux niveaux, l'Autre comme destinataire d'un élan de solidarité qui plonge ses racines dans l'histoire occidentale profonde, mais également l'Autre comme ressource pour questionner et penser sa propre société, pour affronter chez soi les ruptures sociétales qui se présentent comme une source d'inquiétude majeure.

2.2. L'importance de la coopération décentralisée dans le champ de la solidarité internationale

La coopération décentralisée renouvelle donc sensiblement, en théorie tout au moins, les façons de penser et de faire le développement, en même temps qu'elle évolue elle-même rapidement.

Elle se développe dans un contexte d'essoufflement du paradigme central de l'aide. Basée depuis les années 2000 sur une lutte contre la pauvreté, l'aide s'épuise à identifier des "cadres³" et modalités d'appui nationales, sans renouveler fondamentalement les analyses des mécanismes fondateurs des inégalités et de la pauvreté. Les objectifs du millénaire pour le développement (les fameux OMD) apparaissent eux-mêmes peu novateurs, en particuliers lorsqu'ils conduisent à la mise en place d'infrastructures sans liens avec les capacités locales d'entretien et de valorisation des équipements dans la durée.

Deux nouvelles voies sont exploitées : celle de l'aide budgétaire aux Etats à travers la Déclaration de Paris et sa mise en application à Accra ; celle de l'appui aux communes à travers l'appui à la décentralisation ou la coopération décentralisée. La première toujours en cours, fournit un cadre d'harmonisation, d'alignement, de prise en charge par les pays eux-mêmes de leurs propres stratégies et institutions. Elle se révèle cependant fort dépendante des gouvernements et de leur gouvernance interne. La seconde voie, celle d'un renforcement de l'Etat par le local s'affirme donc de plus en plus comme permettant de travailler à la fois les infrastructures de base et les conditions politiques de leur « maîtrise ».

Cette deuxième modalité d'intervention s'appuie sur la montée en capacité des communes au Sud. Reposant sur une relation plus structurelle entre communes du Nord et du Sud, la coopération décentralisée va participer à structurer et réorienter les anciens "jumelages". Ce faisant, elle participe aussi à reconsidérer les formes de l'engagement en donnant à la "Solidarité Internationale" un nouveau visage en même temps que de nouvelles perspectives davantage basées sur la recherche d'une certaine réciprocité, à tout le moins d'une certaine interdépendance entre actions, acteurs et territoires. Simultanément les pratiques relativement anciennes du développement local reprennent vigueur dans un cadre plus fort et concret marqué par des territorialités et des institutions mieux affirmées au plan administratif.

Cette évolution apparaît d'autant plus importante que les différentes expériences d'appui à la décentralisation au Mali, Sénégal, Burkina Faso, Bénin, Niger ont été fort pénalisées (avec des différences sensibles toutefois selon les pays) par le manque d'accompagnement effectif de l'Etat central en termes financiers. De sorte que certains observateurs ont pu parler de "décharge" (Hibou, Otayek) pour qualifier le processus de transfert de responsabilités de l'Etat central aux communes. Certaines expériences (par exemple celle du "Laboratoire citoyenneté" à Ouagadougou) misent aujourd'hui sur l'amélioration de la délivrance de services publics locaux, avec l'appui des communes et dans la construction d'une "citoyenneté active" facilitée par l'accompagnement de délibérations entre agents des services publics et usagers.

Dans ce contexte, la coopération décentralisée, basée sur le développement local et l'ingénierie territoriale qui lui est associée, s'avère particulièrement porteuse de renouveaux dans les façons de penser et de pratiquer "l'aide".

De la théorie à la pratique, on observe cependant un sérieux décalage, dépendant notamment de : (i) la capacité à traduire une volonté politique de solidarité internationale en dispositifs de gestion et de suivi effectif ; (ii) la capacité à identifier et construire ces programmes de coopération avec des compétences affirmées (qu'elles proviennent du territoire ou d'ailleurs) ; (iii) la capacité à construire des partenariats solides avec des "Suds" très variés et diversement avancés dans leur décentralisation. Il en résulte que l'on y trouve encore tout et son contraire, ce qui rend difficile l'appréhension de sa spécificité. Bien différent de l'action « par projets » des ONG et de l'aide bilatérale entre Etats, le potentiel de la coopération décentralisée reste cependant encore fort méconnu et mal exploité. Parfois parce que certaines coopérations décentralisées reproduisent des « pratiques » d'ONG fondées sur des formes de partenariat particularisantes, souvent plus exclusives qu'inclusives. Ou alors parce qu'elles

3- Les fameux Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté

souscrivent, par manque de politique, ou faute de moyens, ou plus simplement par opportunisme, à des programmes pilotés par des ministères (Agriculture, Environnement) qui ne se distinguent plus des coopérations bilatérales.

Il n'est donc pas inutile de revenir même brièvement sur ce qui fait la spécificité d'une démarche portée par des collectivités locales, en particulier lorsqu'il s'agit de Régions. Ne fut-ce qu'en termes de questionnement. Ces éléments nous accompagneront dans notre synthèse des trois programmes pays.

2.2.1. De l'importance du territoire

La dimension territoriale a ceci de crucial qu'elle permet de déplacer la question de l'*acteur* (de sa pertinence, de sa légitimité) vers celle du *support de vie* des habitants, quels qu'ils soient. L'histoire du développement est jalonnée de modes où l'on a recherché l'acteur-fétiche permettant de mieux répondre aux enjeux de développement : *planteur* (dans les pays forestiers), *paysan* (et à ses organisations), *acteur associatif*, *responsable ONG*, *jeune*, *femme*, *entrepreneur privé*, *élu*, ... ces figures se renouvellent constamment de manière souvent cyclique. Le territoire permet en quelque sorte de sortir de cette galerie.

Ainsi la figure de l'élu (ou de l'employé de service communal) pourrait aujourd'hui avoir le vent en poupe à la faveur des processus de décentralisation. Mais ce que prône plutôt la communalisation à travers la notion de territoire qui y est associée est surtout de réunir les différentes composantes de la société autour d'enjeux de territoires qui dépassent les jeux d'acteurs et qui élargit les perspectives à d'autres champs, l'économie, la géographie, les cultures et l'interculturel,... L'approche territoire préconisée par le Région Picardie, et c'est l'une de ses spécificités les plus remarquables, permet ainsi de lier l'ensemble des dimensions du développement en allant au-delà des familles d'acteurs ou des secteurs, en recherchant précisément ce qui peut les solidariser dans un même univers problématique.

Une telle approche nécessite des professionnels à la fois de ces méthodes et des contextes culturels auxquelles elles sont sensées s'appliquer. Ceci d'autant plus qu'à l'échelle régionale ou intercommunale, qui sont deux échelles centrales dans la coopération décentralisée picarde, la notion de *territoire* pose question : est-il la somme des territoires communaux, où davantage ? En d'autres termes, est-il possible de dégager une identité commune, de forger une communauté de destin, propre à l'ensemble des territoires communaux que la Région englobe ? On le voit le développement n'est plus seulement affaire d'aménagements.

2.2.2. De l'importance de l'institution

Les institutions modernes ont-elles jamais été appropriées par les populations africaines et leurs dirigeants ? Cette question, de plus en plus d'observateurs se la posent. La reconnaissance de l'Etat, et derrière lui, celle de tous les référents qui fondent le politique moderne - la triple désincorporation du pouvoir, le bien public et de l'intérêt général font largement défaut au sens où on les entend habituellement dans les programmes et politiques de l'aide. La reconnaissance s'exprime autrement, dans d'autres sphères (traditionnelle, religieuse), et généralement selon des référents très différents.

Dans ce contexte, refonder et ancrer les institutions modernes par le local prend l'allure d'un défi essentiel. Mais, selon les contextes et compte tenu des moyens forcément limités, des questions de priorités seront à considérer : faut-il insister sur la participation des populations ou plutôt faciliter au préalable l'ancrage des nouvelles institutions ? Faut-il appuyer les élus ou l'administration ? Faut-il travailler au renforcement de la société civile ou plutôt s'investir dans le fonctionnement des instances publiques ? Equiper et construire, ou plutôt travailler les esprits ?... Les mêmes questions peuvent aussi se poser, non plus en termes d'opposition, l'une ou l'autre, ou bien l'une avant l'autre, mais en

termes *d'articulation*. On se demandera alors, par exemple, comment, tout en travaillant au renforcement de la société civile, travailler aussi, en même temps, dans le même élan, au bon fonctionnement des instances publiques ?

On l'aura compris, ici encore l'échelle régionale, ou intercommunale, n'est pas la plus confortable. Comment faire reconnaître des institutions supra-communales, alors que les communes ne sont bien souvent pas encore reconnues ? Pourtant l'intercommunalité s'avère importante pour dépasser les conflits de territoires entre communes (entre communes rurales et urbaines notamment) et pour mutualiser un certain nombre de services compte tenu du manque de moyens.

En promouvant la coopération de collectivités à collectivités, une des conséquences les plus remarquables ne manque pas de surgir : la *fonction politique* est remise au cœur du processus. Qu'il s'agisse des élus locaux, des relations entre élus du Nord ou du Sud, ou entre élus des différents Suds, c'est l'aspect le plus évident. Mais aussi qu'il s'agisse de l'action : quelle que soit sa nature, même la plus technique, elle engage régulièrement, non seulement la décision mais, aussi, surtout même, tout ce qui la prépare, les débats, les échanges d'arguments, les prises de position, et tout ce qui la prolonge dans la vie locale, le suivi, les contrôles, les éventuelles sanctions,...

Le politique appelle donc aussi à d'autres compétences, au-delà de toute morale humaniste, celles consistant à reconnaître la contingence des situations, l'importance des intérêts, des accords et désaccords... Cet « art du possible » qui cherche à construire du général qui va au-delà des différences, un intérêt qui devient alors global, apparaît comme un défi majeur. Un intérêt général qui ne relève donc pas d'une idéologie universelle (avec son fondement moral), mais qui se retrouve ancré dans des potentialités et dynamiques locales, avec toute l'épaisseur socio-historique que l'on suppose. Là encore, la démarche nécessite des professionnels rompus à la fois à la maîtrise de certaines techniques, mais plus encore à cet « art » du politique et de compréhension du « socio-historique ».

2.2.3. De l'importance de la société

Chaque société, dans chaque « bassin de vie », produit ses propres ordres politiques, ses propres formes d'articulation entre territoires, structures et groupes humains. Afin que les institutions puissent être le reflet de ces ordres, il faut que ceux-ci soient d'une manière ou d'une autre impliqués, et que des formes de débats s'instaurent pour établir un dialogue entre ces ordres. Particulièrement entre ceux qui relèvent de la modernité et les « anciens ». Comment faire ? Cela se résout-t-il par la participation de tous et de toutes ? La participation pour négocier ? Ou simplement pour se concerter ? Participation, concertation et négociation, trois concepts qui jaillissent régulièrement dans la réflexion sur la coopération décentralisée.

Ici encore l'identification et la mise en débat de ces différents ordres nécessite des compétences affirmées. Ici encore l'échelle régionale ou intercommunale peut se révéler difficile à gérer selon les pays, car reposant sur une mosaïque parfois complexe de groupes socioculturels disposant chacun de leurs propres « ordres » et liés à une histoire longue de tensions, conflits, tendances qui traversent ces ordres de part en part.

2.2.4. Le véritable enjeu de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée crée donc un cadre propice pour refonder les façons de penser et d'agir le développement. Mais, et c'est un point sur lequel nous souhaitons insister, c'est plus dans les relations qu'elle cherche à établir entre ces trois dimensions cardinales que dans le fait qu'elle puisse être portée par un nouvel acteur en développement, en l'occurrence l'acteur communal ou intercommunal, que se trouve le véritable enjeu de la coopération décentralisée picarde. Pour être plus clair, ce cadre vu sa complexité, ne peut être maîtrisé par une seule catégorie d'acteurs, fût-il particulièrement original et porteur d'espoirs comme le sont les structures intercommunales examinées dans les trois pays. C'est

donc, selon nous, dans la capacité des collectivités à réunir autour d'elles des acteurs compétents, de différentes sortes, pour mener à bien le défi de nouer harmonieusement les trois dimensions – territoire, structures et société – que ce situe l'enjeu ultime de la coopération décentralisée, tant sous l'angle opérationnel que stratégique.

Par rapport à ces différentes questions, la Coopération Décentralisée de la Région Picardie présente l'avantage d'avoir déjà à sa disposition une vision politique affirmée, complexe, à la hauteur des enjeux, reposant sur un certain nombre de piliers et sur des acteurs professionnels. Nous les rappelons en quelques mots.

2.3. Les piliers de la Coopération Décentralisée de Picardie

On distinguera ici les principes généraux d'intervention de la Région Picardie de ses piliers opérationnels.

2.3.1 La genèse de la coopération décentralisée de Picardie

Pour mieux comprendre les piliers et leurs principes, il importe de connaître la genèse particulière de cette coopération.

En 1995, début des investissements au Bénin, nous sommes en France en plein dans la période des lois d'ajustement. Entre 1986 et 2002 en effet, différentes lois d'ajustement interviennent modifiant la fonction publique territoriale (1987) ; la démocratisation des conditions d'exercice des mandats locaux (1992) ; **l'administration territoriale** avec un renforcement de la **démocratie locale** (« référendums communaux ») et de la coopération intercommunale (communauté de communes et communautés de villes) (1992) ; puis la loi d'orientation pour **l'aménagement et le développement du territoire** portant création de pays et d'instruments de péréquation en 1995).

C'est une époque où la décentralisation est renforcée à la fois dans ses principes démocratiques (importance de la démocratie locale) et dans ses instruments : schémas régionaux, schémas sectoriels, dispositifs d'animation territoriale, etc. Sous le mandat du président de Région de l'époque, la Picardie va connaître une réforme en profondeur de propre son territoire.

C'est dans ce cadre que les premiers programmes de coopération décentralisée voient le jour avec la volonté de traduire les principes en vogue – logique « territoires », aménagement du territoire, animation territoriale, intercommunalité, démocratie locale,...- dans la relation partenariale avec une collectivité locale du sud. La Picardie dispose dans ce domaine de compétences affirmées et d'une expérience forte. Un premier programme est élaboré avec le CIDR, ONG installée près de Compiègne et active déjà dans le développement local et économique des pays du Sud. La décentralisation n'étant pas encore effective au Bénin, le programme repose sur l'élaboration de projets de territoires et de chartes départementales sur base d'une animation territoriale à l'échelle villageoise⁴.

Ailleurs, les programmes sont plus récents, s'inscrivent donc dans des situations déjà plus avancées sur le plan de la décentralisation et apparaissent moins marqués par les enjeux français de la décentralisation.

⁴ Après la décentralisation, le programme va progressivement s'ajuster aux enjeux de la décentralisation et modifier très sensiblement ses démarches.

2.3.2. Les principes

Ces principes, rappelés dans le CCTP, illustrent bien les points qui précèdent (voir encadré).

2.3.2.1. Autonomie "reliante". En qualifiant cette autonomie de "reliante", nous soulignons immédiatement qu'il ne s'agit pas, du moins selon notre lecture, d'une autonomie qui isole les uns des autres et qui, implicitement, organise la compétition entre les acteurs. Ce premier principe insiste sur l'encouragement à une autonomie institutionnelle – politique, technique, financière – des partenaires en même temps qu'à une coresponsabilité des décisions relatives aux programmes. Il importe d'insister à la fois sur l'importance de ce principe et sur la difficulté de le préserver dans des domaines où bien des logiques conduisent à surdéterminer le rôle effectif des équipes techniques avec tous les risques de substitution que l'on connaît. Au-delà d'une analyse des "états" de ces rapports entre le technique et le politique, dans chacune des situations, ce sont aussi les logiques de l'ingénierie de projet qu'il s'agit d'interroger, en particulier leurs contraintes de temporalité et leurs exigences pour rendre réellement compte de ce qui se fait par rapport à ce qu'il est possible de faire.

2.3.2.2. Concertation. Participation des populations à la planification et implication, solidaire, pédagogique et progressive, cohérente,... Avec les outils qui y sont associés et notamment des outils techniques et financiers type "FDL".

2.3.2.3. Valorisation et échange de compétences et savoir-faire Sud et Nord. Ce principe passe aussi par l'intégration d'autres services et d'autres acteurs actifs dans les territoires, notamment dans les échanges et activités générés par l'engagement en solidarité internationale. Cette dimension est essentielle mais, en pratique, particulièrement compliquée à rendre effective⁵.

2.3.2.4 Exigence. C'est ici qu'intervient à la fois les capacités d'identification de structures professionnelles et la maîtrise de l'ingénierie du service (maîtrise d'ouvrage) du territoire (développement local) et du projet (cycle et cadre logique). Gage de qualité, si on n'y prend pas garde, ce principe d'exigence peut toutefois parfois entrer en tension avec celui d'autonomie. L'exigence "politique", qui peut permettre d'équilibrer de telles tensions, est ici affirmée par la mise en place de différents espaces et dispositifs de concertation.

Au total, il s'agit là de principes forts et importants qui témoignent d'une prise en compte originale des enjeux posés en introduction.

1.2.1 Accompagner les processus de décentralisation au Sud vers une réelle autonomie des collectivités locales

La décentralisation a pour but la création d'un contexte favorable au développement économique et social des communes, l'amélioration de leur autonomie financière et de leur responsabilisation et le renforcement de leurs capacités institutionnelles. Accompagner le processus de décentralisation va permettre à chacune des communes partenaires de devenir un élément moteur du développement local de son territoire, ceci au bénéfice des populations.

- a) La Région Picardie coopère avec des collectivités nouvellement créées*
- b) La Région Picardie encourage l'autonomie institutionnelle de ses partenaires*

En fondant son action sur plusieurs mécanismes-clés :

- Se positionner dans un rapport équilibré entre institutions partenaires,
- Construire des capacités politiques et techniques de maîtrise d'ouvrage,
- Mettre en place les conditions d'une indépendance financière à terme,
- Ne pas dépasser la « capacité d'absorption » de chaque territoire partenaire (...),
- Promouvoir l'intercommunalité.

1.2.2. Contribuer au développement et à l'aménagement concerté des territoires partenaires

1.2.3. Valoriser les compétences et enrichir les savoir-faire au Sud et au Nord

1.2.4. Faire preuve d'exigence pour aider efficacement

5- Etant donné les propres engagements d'Inter-Mondes Belgique sur de telles perspectives avec des réseaux d'économie sociale et solidaire ainsi que des communes en Belgique sur des logiques de réemploi de matériel, il nous intéresse particulièrement d'examiner ce qui a pu se monter avec les opérateurs d'économie sociale du territoire, avec quels effets ou suites.

2.3.3. Les piliers opérationnels

En pratique, ces différents principes se traduisent en un certain nombre de « priorités » qui s'expriment avec une certaine convergence dans les différents programmes. On en reconnaît essentiellement quatre :

2.3.3.1. L'intercommunalité. Elle consiste à construire des instances à un niveau supra-communal, à les doter de moyens et surtout de capacités à rechercher leurs propres moyens et à fournir un certain nombre de services aux communes. Au Bénin et à Madagascar, on a plutôt affaire à des *intercommunalités de services*. Au Niger, elle prend actuellement des formes moins institutionnelles vu le cadre légal moins propice à cette forme d'institution.

2.3.3.2. L'animation territoriale. Elle consiste à mettre en place des dispositifs d'animation du niveau le plus éclaté, le village, jusqu'à la commune. Elle sert surtout à l'élaboration de Plans Communaux de Développement, véritables outils de développement local. L'accent est mis sur l'animateur territorial au Bénin et à Madagascar. Au Niger, la fonction est plus diluée et l'on parle plus d'appui-conseil.

2.3.3.3. La gestion de fonds diversifiés. Elle consiste à mettre en place des fonds pour les infrastructures, des fonds d'appui aux communes et, selon les cas, des fonds particuliers en appui aux associations ou au développement économique.

2.3.3.4. La maîtrise d'ouvrage. Elle est présente dans la plupart des programmes d'appui institutionnels et consiste à renforcer les capacités des communes sur toute la chaîne de la maîtrise depuis la préparation des appels d'offre, les études de faisabilité, jusqu'à la mise en service et l'entretien, en passant par la sélection des entreprises, le suivi des chantiers, la mise en place de comités locaux, etc. Dans certains cas, cette maîtrise se double d'une maîtrise plus « politique » visant le fonctionnement des institutions communales, au-delà des ouvrages proprement dit.

Nous verrons dans quelle mesure ces piliers suffisent, reflètent bien les « principes essentiels » développés par le CRP. Mais, d'ores et déjà, il est important de constater que la coopération picarde s'est dotée d'une politique cohérente et globalement pertinente.

2.4. Les méthodes utilisées pour évaluer la coopération

Lors de la préparation des missions, nous avons proposé la « qualité des services » comme modèle conceptuel et la « boucle de la qualité » comme outil d'investigation. Cette option se justifiait 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 apparus à l'usage relativement lourds à appliquer à toutes les dimensions de cette coopération. Leur 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 utile de reprendre les critères classiques d'investigation de la grille OCDE pour analyser chacun des programmes spécifiques dans le détail de leurs opérations. Ces critères apparaissaient plus aisés à utiliser par les consultants sud rompus à ces méthodes. C'est donc à partir d'un enrichissement des critères classiques et des questions évaluatives, par la Qualité, conçue ici de manière large comme un cadre heuristique qui aide à réfléchir et à découvrir de nouvelles possibilités que les différentes évaluations ont été réalisées.

Le résultat est donc une combinaison élargie des deux modèles :

- La « qualité des services » qui reste le modèle général d'appréciation de l'ensemble de la coopération, et en particulier d'une partie des 8 questions clefs qui servaient de référence de fond pour les évaluations (celle portant sur la gestion des fonds et la maîtrise d'ouvrage par exemple). Ce modèle "Qualité" est plus considéré comme un modèle heuristique que comme outil précis d'investigation. Il permet 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 leurs détails et enrichis dans leur questionnement au moyen d'un certain nombre de préoccupations apparentées à notre perception de la Qualité.

Les paragraphes suivants précisent les bases conceptuelles et pratiques de la méthode mise en œuvre pour construire les évaluations et les mener sur le terrain.

2.4.1. Modèle conceptuel général utilisé pour la comparaison : la qualité des services

La Qualité – des ouvrages, des services, de la gestion, ... - est en effet une notion qui revient souvent dans le Cahier des Charges de l'évaluation. Bien que ce modèle puisse faire controverse⁶, il nous semble intéressant de s'en inspirer pour à la fois conduire l'évaluation et aussi dans la perspective de produire et préciser, le cas échéant, des outils de suivi-évaluation-capitalisation mieux adaptés à l'exigence particulière d'une amélioration de la délivrance des services communaux et plus généralement des fonctions communales.

La Qualité, est définie formellement comme l'« *aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences* » » (ISO 9000, 2000). Nous proposons de la définir ici plutôt comme « *les aptitudes à interroger et à adapter régulièrement des caractéristiques à des exigences négociées collectivement entre parties prenantes, dans le respect du cadre national et tenant compte des contextes socioculturels locaux* ».

La qualité est posée ici comme non prescriptive. En ce sens, elle diffère radicalement des audits de qualité inspirés par le respect de normes souveraines. Elle s'inscrit bien dans l'esprit d'une évaluation qui vise, d'un côté, à apprécier ce qui a été fait par rapport à ce qui était attendu mais qui cherche aussi, d'un autre côté, à *explicit*er, à *remettre en perspective*, à « *mettre en valeur* » ce qui n'était pas forcément attendu, qui s'efforce également de *questionner* ce qui ne l'est pas forcément, de manière à *faire des propositions* pour construire une suite à ce qui a été engagé.

C'est donc moins la définition stricte de caractéristiques qui compte ici (et donc leur mise en procédure) que leur adaptation régulière et intelligente à l'évolution des situations et des contextes. L'outil proposé doit donc à la fois permettre l'*explicitation* de ces caractéristiques (fonction d'objectivation de ce qu'on a fait réellement par rapport à ce que l'on souhaitait faire) et leur *mise en question* régulière (fonction de confrontation) en fonction des exigences diverses et évolutives. Un tel outil existe sous le nom de "boucle de la Qualité".

L'outil proposé est pensé en termes de « processus » d'apprentissage. C'est donc bien la capacité à « boucler » qui sera appréciée alors que la définition et le respect strict des normes de qualité et des règles pour l'atteindre sera plutôt envisagée comme un risque ou un frein à cet apprentissage. C'est aussi, dans cet esprit, toute la remise en perspective des contextes qui est renforcée dans cette façon de concevoir la qualité.

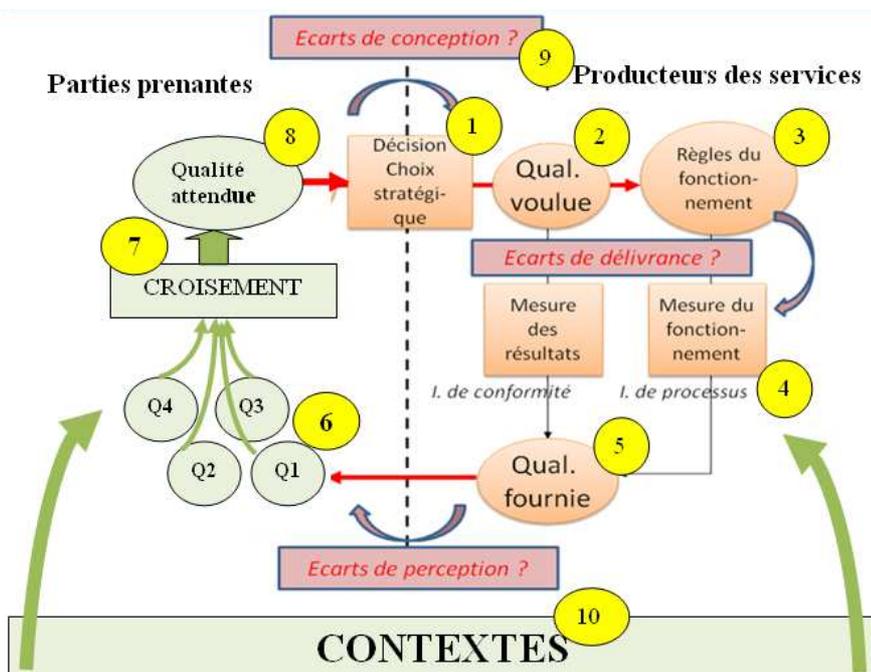
6- Notamment dans ses dérives normalisantes et procédurières.

2.4.2. L'outil proposé : la boucle de la Qualité

Il s'agit d'une adaptation de la boucle de la qualité utilisée dans les services publics. Nous proposons de l'adapter aux 3 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 évoluées ? 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-ils 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, 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.

2.4.3. Critères d'analyse des programmes : les critères 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. Nous les précisons aussi dans la mesure où ils feront explicitement l'objet d'une remise en perspective – et en discussion – dans la partie 3 qui suit immédiatement⁷.

2.4.3.1. 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-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

7- Autrement dit, nous ne sommes pas d'avis que ces critères tels qu'ils sont formulés seraient pertinents pour l'éternité. Nous pensons que ceux qui y ont recours sont appelés à les retravailler pour qu'ils servent l'usage et le contexte où ils les mobilisent.

au moment de l'identification du programme, les facteurs pesant sur les orientations et l'issue du programme étaient bien appréciés et maîtrisés.

2.4.3.2. 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.

2.4.3.3. 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.

2.4.3.4. 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 ré-interprétées 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.

2.4.3.5. 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.

2.4.4. Autres grilles d'appréciation

Nous avons aussi, dans certains rapports de terrain plus que d'autres, développés d'autres grilles d'analyse, plus introspectives. Sans être totalement décalées par rapport aux précédentes, elles permettent au contraire d'entrer dans les représentations et perceptions et participent donc au cadre heuristique détaillé ci-dessous à travers le concept de qualité. Ces grilles nécessitent plus de savoir-faire que d'outils particuliers. Elles consistent à se saisir de chaque situation pour interroger les interlocuteurs sur *le sens de ce qu'ils voient ou le sens de ce qu'ils disent*. De sortir des « attendus immédiats » de la coopération pour interroger d'autres dimensions parfois plus englobantes, qui conditionnent notamment le développement des capacités propres d'agir et de penser. Cette manière de faire a particulièrement été développée dans la mission Madagascar et donné lieu, par exemple, à une galerie de portraits.

2.4.5. La méthode en pratique

On oppose de plus en plus dans le métier, la grille classique des 5 critères OCDE aux questions évaluatives censées être plus directement en prise avec ce qui intéresse les commanditaires. Ce qui a été fait ici en pratique est un mélange de différentes grilles en gardant comme référent ultime les 8 questions évaluatives.

En pratique la méthode a été rediscutée sur le terrain avec les différents consultants. Particulièrement pour au Bénin ou le consultant du Niger est venu à Dassa et a participé à quelques premiers entretiens dans les communes et une séance de travail avec le coordinateur de l'évaluation sur les aspects méthodologiques.

Dans les communes, la méthode préconisée était autant que possible d'alterner entretiens collectifs et entretiens individuels. Quand cela était possible, des ateliers ont été organisés comme autant de véritables moments de réflexion collective. Une attention particulière a été accordée aux visites de terrain qui permettent de confronter les discours tenus par les acteurs et les réalités parfois têtues.

De manière générale, tout au long des travaux, l'accent a été placé sur la réflexion par et pour les acteurs, notre idée étant qu'une évaluation, même externe, est une ressource qui s'offre aux acteurs pour penser autrement ce qu'ils vivent au quotidien. Selon notre conception, l'évaluation, même externe, ne se limite pas à une collecte d'informations plus ou moins élégamment organisées destinée aux seuls commanditaires.

Ces principes généraux ont été mis en œuvre de manière singulière dans chacun des trois programmes pays. Pour davantage de précisions, nous renvoyons le lecteur aux rapports d'évaluation propres à chaque pays.

2.5. Intérêt et limites du travail

L'analyse comparative a pour ambition de livrer des ressources pour consolider le questionnement qui anime les équipes pays et donc d'accroître leurs possibilités d'innover. C'était déjà le cas dans les rapports pays. Ici, toutefois, nous nous efforçons de dégager des *transversalités*. C'est-à-dire des éléments qu'aucun rapport en particulier ne permettait de pleinement souligner mais que l'ensemble qu'ils proposent autorise de faire avec plus de confort.

Cela dit, il est clair que l'exercice rencontre des *limites*. Nous avons dû faire des choix et donc renoncer à engager la réflexion sur certains aspects. Faute de temps, faute de place aussi, nous nous sommes donc attachés à concentrer notre réflexion sur les aires et les principes qui sont au fondement de la coopération picarde et des approches privilégiées par ses partenaires, le CIDR, SENS, le CIEDEL et l'IRAM. Ce choix explique aussi, en grande partie, le plan de travail que nous nous sommes imposés pour rédiger ce rapport. Il est conforme à notre décision de nous caler dans une approche comparative d'allure principalement centripète (section 1.5).

Il faut toutefois noter dans le cas du Niger un temps particulièrement limité par rapport à un territoire à couvrir de près de 8000 Km² et la mobilisation d'un seul consultant pour faire le travail, contrairement aux autres pays. Les réajustements à travers les restitutions et les échanges autour des versions provisoires des rapports permettent cependant de compenser des synthèses sans doute un peu trop englobantes au départ. Le présent rapport a été revu en conséquence dans sa version définitive.

3

Détour par les programmes pays

Cette partie n'a pas d'autres ambitions que de recadrer les grandes tendances analysées en détails dans les rapports d'évaluation pays par pays. Il s'agit en quelque sorte d'une synthèse qui aidera le lecteur à tirer meilleur parti des séquences plus réflexives qui suivent directement dans les autres parties. Pour la facilité, nous emprunterons le canevas d'analyse de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, pérennité et impacts, le désormais classique système PEEPI).

3.1. De la pertinence

La pertinence se discute de manière très différente selon les pays. Nous avons voulu la traiter ici non seulement sur le registre classique de l'adéquation à des besoins réels des populations et à des situations problématiques *là-bas*, au Sud, mais aussi par rapport aux situations *ici*, en Picardie.

3.1.1. Au *Bénin*, l'investissement de la Région est ancien sur le volet institutionnel d'appui à la communalisation. Les partenaires ont eu le temps de prendre la mesure des besoins et le dernier programme, a mis près d'un an et demi pour être élaboré, en grande partie avec les communes. Les objectifs et résultats attendus répondent tous clairement à des préoccupations importantes pour les populations comme pour les responsables qu'ils soient à l'échelle locale ou nationale. Il s'avère en particulier que l'intercommunalité tardant à se mettre en place - de même que les modalités financières d'appui aux communes (le fonds FADEC est tout récent) - l'expérience des Collines, tout comme celle de l'Alibori, étaient fort observées par les dirigeants en charge des questions de décentralisation et d'aménagement du territoire au moment de l'élaboration du programme. Les entretiens avec d'anciens ministres ou des responsables de coopérations étrangères montrent que le programme était envisagé comme une expérience à suivre de près. Cette dimension « innovation » est importante à considérer. Elle a d'ailleurs alimenté certaines politiques (animation territoriale) et certaines modalités de gestion du fonds FADEC, comme on le verra par la suite.

Il faut souligner cependant des attendus fort ambitieux en termes de constructions institutionnelles, voire même économiques et qui ne se donnent pas forcément les moyens de cette politique, non pas tant en termes de ressources financières que de temps ! Après une phase de « consolidation » (2002-2003) et une phase de « d'autonomisation » (2004-2006), le présent programme envisageait une « pérennisation » en 5 ans (2007-2011). 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. On peut expliquer cette difficulté d'ajustement des échéances aux attendus d'au moins deux manières :

- Une logique programmatique qui s'emballe. Le phénomène est fréquent : la logique de recensement des résultats et activités à mener et la programmation limitée dans le temps, tire toujours vers le « plus en moins de temps » que ce qu'il est raisonnablement possible de faire...

- Une logique défensive : compte-tenu de la pression de certains élus sur cette coopération, voire parfois leur remise en cause, la tendance peut être de faire le plus possible en moins de temps et surtout de ne pas laisser penser que l'on restera éternellement.

Sans doute les deux phénomènes ont-ils joué pour amplifier la tendance à « placer la barre toujours plus haute ».

Le raisonnement peut être appliqué aussi au volet économique qui innove au niveau de la façon de concevoir l'appui au développement local. L'entrepreneuriat social et solidaire n'a dans aucun programme de coopération connu une telle précision dans la définition de l'objet et l'élaboration de sa méthode de « coaching ». Les études de faisabilité vont également impliquer des Universités de Picardie et participer au développement de nouvelles façons de faire de la coopération qui assez rapidement vont faire sens pour beaucoup de gens. Là encore l'innovation est importante et diverse. Elle est reconnue par un certain nombre de dirigeants béninois qui observent l'expérience de loin.

3.1.2. A **Madagascar**, le CRP va s'appuyer sur une opportunité offerte à toutes les régions françaises de développer une coopération avec une région malgache. Là, encore plus qu'au Bénin, le degré de structuration des communes est tel qu'un appui se révèle vite pertinent. Cependant dans le détail, certains choix posent question. Tout d'abord l'ancrage régional, mais il est fortement imposé par la démarche initiale. De même, la multitude des niveaux d'interventions depuis les Fonkontany jusqu'à la Région. Par contre, ces faiblesses sont un peu rééquilibrées par la pertinence d'une focalisation sur les villes et leur potentiel de polarisation de façon à éviter une dissémination de l'action sur tout le territoire de la Région. Pour autant cependant qu'en pratique ces potentialités soient effectivement déclinées et exploitées. Ce qui ressort encore de ce programme tient une fois de plus à la dimension expérimentale et innovatrice de la démarche : expérimenter les voies et moyens de tisser les liens aux différents niveaux de structuration de la gouvernance en pays malgache pourrait se révéler extrêmement important pour le pays. Encore faut-il parvenir à trouver les bonnes ressources et les bons dispositifs d'appui pour le faire (question qui sera traitée au titre de l'efficience).

3.1.3. Au **Niger**, la démarche procède plus d'un choix du politique d'investir au Niger compte tenu des difficultés que connaît ce pays. Le financement d'une première étude diagnostic (et en même temps de faisabilité) va convaincre la Région de se lancer dans l'expérience. Car là aussi il s'agit d'une première, en tout cas en termes d'intercommunalité, dans un pays qui ne la conçoit pas encore officiellement. L'ampleur des difficultés environnementales dans cette région régulièrement affectée par des crises alimentaires va pousser aussi les décideurs à ajouter un volet « Lutte contre la désertification ». De l'avis de l'ensemble des personnes rencontrées, ce programme est arrivé à un moment très important où populations et élus étaient découragés par le désintérêt de l'Etat à leur égard et par l'ampleur des tâches à réaliser. Les risques posés en hypothèses dans le cadre logique initial du projet se sont pratiquement tous réalisés. Malgré cela ce qui a été accompli apparaît important et certainement vital pour un grand nombre de familles dans cette région. Une spécificité importante au Niger réside aussi dans un premier résultat attendu du cadre logique éminemment politique, puisqu'il porte sur l'amélioration du fonctionnement des instances communales. L'étude diagnostic comme le cadre logique qui en résultera témoigne d'une sensibilité plus marquée aux questions interculturelles et politiques que dans les autres pays.

3.1.4. Dans tous ces pays une dimension importante de la formulation et l'instruction des dossiers réside dans *l'implication des élus picards en charge de la coopération décentralisée* et, non seulement leur capacité à mettre en place des dispositifs de concertation avec les élus locaux mais, aussi, avec certaines autorités nationales sur les principaux enjeux de la coopération. Il en résulte que la coopération de la Picardie est largement reconnue – et suivies – pour ses innovations, tant dans les pays où elle est ancienne que dans les pays où l'investissement est plus récent. Cette position, qui peut être qualifiée de pionnière en bien des domaines, mérite tout particulièrement d'être soulignée car elle

désigne un des domaines où la pertinence des efforts du CRP est sans doute la plus remarquable : la coopération picarde inspire véritablement les autres acteurs et donnent à réfléchir.

3.1.5. En **Picardie**, le dispositif de financement de projets de solidarité internationale des acteurs picards a permis la réalisation sur le territoire régional d'un certain nombre d'actions relevant de l'Education au Développement. Quant à la formule des forums, hélas abandonnée depuis 2010, elle avait en particulier l'avantage de rassembler élus et acteurs du Nord comme du Sud et ainsi de construire des perspectives au-delà du CRP. Un programme d'entrepreneuriat social et solidaire s'est développé autour de Creil-Nogent à partir des prémices posées au Bénin. Différent dans sa formule, il participe cependant des mêmes principes de base et apparait de plus en plus porteur de perspectives nouvelles dans les vides laissés par les institutions d'appui. Cette capacité à prolonger les efforts – et les effets – de la solidarité internationale jusque dans son propre territoire confère à la région Picardie une place originale en même temps qu'une pertinence forte. Les investissements, au sens large du terme, ont des retombées transformatrices au Sud comme au Nord, une qualité suffisamment rare qui se doit d'être soulignée.

Au total il se dégage donc une signature particulière de la coopération du CRP en termes de pertinence. Une coopération ambitieuse, innovante, portée par des acteurs professionnels.

3.2. De l'efficacité : Des réalisations importantes...

D'emblée, il faut souligner *la diversité, l'ampleur et la qualité des réalisations* qui ont été menées dans les trois pays. Même dans les contextes difficiles du Niger (événements politiques), même à Madagascar où les activités ont pourtant commencé concrètement il y a peu. En règle générale, les résultats annoncés au départ ont été observés à l'arrivée. En règle générale, les programmes dans les trois pays démontrent, *non seulement une réelle efficacité mais, en outre, un souci permanent d'être efficace et d'avancer*. Les quantités de travail investies dans les programmes pays indiquent, si besoin en était, que l'efficacité est le reflet exact d'une volonté de bien faire ce qui a été prévu, dans le respect des délais planifiés, en y mettant le prix. De manière générale, on peut souligner les points suivants qui s'appliquent aux trois pays :

- Des instruments appropriés et régulièrement améliorés sont déployés pour mener à bien les tâches (en particulier, on soulignera le soin et les améliorations apportées aux dispositifs de planifications, définition des indicateurs, élaboration des plans de travail, rédaction des cahiers de charges, ...).
- Les retards par rapport aux calendriers opérationnels sont plutôt rares et, en tout état de cause, ils sont chaque fois explicables et expliqués d'une manière appropriée.
- Les réalisations techniques ont été conduites conformément aux règles de l'art, avec des matériaux et des techniques qui leur garantissent à la fois durabilité et fonctionnalité.
- Les modalités d'engagement des chantiers se font dans l'esprit du développement de la maîtrise d'ouvrage, un point important compte tenu de l'objectif d'apprentissage visé par les programmes en cette matière.

Ci-dessous, nous procédons à un rapide état des lieux pays par pays (section 3.2.1) avant de revenir plus en détail cette fois sur certaines composantes clefs de l'efficacité, des composantes choisies pour leur capacité à faire progresser significativement les trois programmes (sections 3.2.2 à 3.2.6).

3.2.1. Efficacité pays par pays

3.2.1.1. Au Bénin

Sur le volet institutionnel, l'efficacité est globalement à la hauteur des espérances des indicateurs relativement précis ayant été établis pour en apprécier la mesure. Les réalisations (nombreuses)

effectuées dans le cadre du FDT sont généralement considérées comme étant de bonne qualité et les niveaux d'utilisation élevés (entre 89 et 95% selon les années). Les difficultés s'observent plutôt au niveau de la passation de la maîtrise d'œuvre, la mise en service et dans l'entretien par la suite des infrastructures (mais sans excéder 15% semble-t-il). Certaines difficultés sont intéressantes pour ce qu'elles donnent à voir : ainsi en est-il des centres mal gérés qui indiquent une régulation difficile par les communes, qui s'accompagne rarement de sanctions. Dans un autre registre, les difficultés de mise en service apparaissent parfois le prix à payer d'une participation de populations qui ne manquent pas de stratégies pour convaincre les financeurs de financer plus que ce qu'il est possible d'utiliser ou d'équiper localement (maternité). Ces deux points interpellent les opérateurs dans leurs façons de mettre en œuvre les principes de la coopération décentralisée, le premier parce que cette dimension de régulation/sanction n'apparaît pas forcément travaillée dans les activités ; le second, la participation, apparaissant particulièrement défendue à travers un dispositif très important d'identification des besoins. Ce dernier point est important car si, par ailleurs, des efforts importants ont été faits ces trois dernières années pour améliorer les dispositifs de concertation en faisant intervenir les élus à chacun des échelons, des situations de non utilisation perdurent démontrant que l'articulation entre administrés et administrations locales ne s'épuise pas dans la participation aux choix des réalisations.

L'institutionnalisation d'une intercommunalité, c'est-à-dire l'appropriation concrète par les communes du dispositif intercommunal mis en place dans le cadre de cette coopération, reste faible en termes de moyens consentis, mais se révèle à la hauteur des espérances du point de vue du taux moyen de participation. Il apparaît ici que l'option d'une intercommunalité de services aux communes rencontre ses limites : la vision commune d'un territoire peine à s'établir tandis que la dimension politique de l'intercommunalité reste en retrait. Il en résulte que certains partenaires extérieurs voient dans cette intercommunalité surtout des compétences techniques et peuvent être tentés de les instrumentaliser. Fallait-il, auparavant, comme les partenaires l'ont fait, focaliser les efforts sur le renforcement des services, leur quantité plus que la « qualité » de leur délivrance, à travers l'accent mis sur la maîtrise d'ouvrage, avant de penser à d'autres vocations de l'intercommunalité ? C'est une position qui se défend mais qui est discutée dans le rapport concernant ce pays.

Sur le volet économique, les réalisations sont également à la hauteur des attentes : 12 entreprises sont suivies actuellement (sur 15 prévues en fin de programme) ; diverses infrastructures et investissements de matériels dans les filières de production ont été consentis permettant de générer une offre relativement importante. L'offre en huile de neem a d'ailleurs intéressé des opérateurs picards, jusqu'à ce que l'Union Européenne interdise au mois de février 2011, l'achat d'huile de neem sur son territoire. Un incubateur d'économie sociale et solidaire (ESS) existe donc bien et fonctionne à peu près comme prévu si ce n'est qu'il peine à satisfaire les besoins d'entreprises en plein éclosion et dont les perspectives de marché poussent à sauter sur des opportunités rapidement. Ces difficultés sont intéressantes car elles sont en partie dues à des exigences administratives et comptables de la Région, des procédures fort exigeantes et qui poussent les « garants » locaux à une très grande prudence. Pour tout ce qui concerne les investissements des entrepreneurs, cela se révèle cependant source de tensions et de difficultés à conquérir des marchés.

3.2.1.3. A Madagascar

Les résultats sont nombreux et concernent quatre échelles géographiques, depuis la région jusqu'au fokontany. Au niveau de la Région de Diana, un travail de concertation remarquable a été entrepris – et réussi – pour développer une perspective territoriale opérationnalisable. Ces efforts ont pris forme dans la réalisation d'un atlas régional conçu comme le support d'un schéma régional pour l'aménagement du territoire et dans la mise en place d'une commission régionale pour l'aménagement du territoire. En même temps, la fonction de coordination du développement et la maîtrise d'ouvrage régionale ont été renforcées, notamment à la faveur d'un diagnostic institutionnel. Au niveau des communes, on doit saluer le lancement de trois pôles urbains, une hypothèse prometteuse qui envisage l'espace intercommunal comme une entité socioéconomique qui se développe en activant la synergie ville campagnes. Trois intercommunales de services, dirigées par les élus des communes membres ont

été montées et offrent déjà effectivement leurs services dans des domaines clefs comme la gestion communale, la maîtrise d'ouvrage et surtout la fiscalité où un dispositif informatique commun a été installé avec succès. Les réalisations concrètes destinées à améliorer la vie quotidienne des populations des fokontany n'ont pas manqué. C'est ainsi que des puits, mais aussi des marchés et des bâtiments à vocation publique ou communautaire, ont été construits ou réhabilités. Toutes sont encadrées par des comités de gestion locaux qui s'investissent dans leur maintenance. Il est encore tôt pour décider si ces dispositifs de suivi sont durablement efficaces mais les premiers indices démontrent que la mobilisation est réelle et régulière.

Sur le plan économique, bon an, mal an, une série d'initiatives microéconomiques locales ont été appuyées par un fonds d'appui spécifique. Si l'année 2010 s'est révélée quelque peu problématique en ce sens que les fonds ont été utilisés tardivement, par contre les autres années ont été fructueuses en ce sens que plusieurs initiatives ont pris véritablement de l'ampleur à la faveur de l'appui. D'autres fonds ont également été mis en place, un destiné au soutien des chantiers communaux (le FDL), un autre appelé à encourager les associations de femmes et de jeunes (le FAIL). Si le premier a joué son rôle à la satisfaction générale, le second laisse planer un doute sur sa vocation en ce sens qu'il a soutenu des associations et des actions dont la pertinence est discutable.

De manière générale, il faut souligner les efforts pour inscrire des logiques, dispositifs et instruments de planification participative aux différentes échelles. Tant le montage des plans en tant que tels que le choix des réalisations à prioriser ont été menés de manière participative, les dispositifs variant selon les situations révélant au passage une bonne capacité d'adaptation des équipes chargées de mettre en œuvre le programme.

3.2.1.3. Au Niger

Un nombre important de réalisations ont été menées, essentiellement la réhabilitation d'écoles et d'infrastructures hydrauliques. Ces chantiers ont été l'occasion pour les élus d'exercer leurs fonctions de maître d'ouvrage. Toutes les réalisations, en général menées proprement, ont été conduites en étroite interaction avec les populations concernées, revivifiant au passage des dynamiques organisationnelles à la base (comités de parents, comités de gestion de points d'eau,...). Il faut cependant signaler la difficulté rencontrée pour réhabiliter. Si les entreprises se sont révélées à la hauteur pour réaliser des bâtiments neufs, par contre elles ont été régulièrement en difficulté dans des opérations de réhabilitation, comme si ce secteur d'activités manquait de l'expertise nécessaire. Est-ce un signe supplémentaire que la culture de la maintenance serait un parent pauvre ? Le choix de la réhabilitation (option des élus nigériens) a cependant permis d'être en situation d'apprentissage pour les maires, l'enjeu étant ici autant l'efficacité dans la réalisation que l'apprentissage de la gestion des problèmes. Ceci sur des chantiers sans doute moins importants financièrement, mais dont le nombre permettait de beaucoup plus apprendre des différentes situations rencontrées. Ce choix ayant aussi pour cause la difficulté à réunir l'apport propre nécessaire dans ces communes particulièrement indigentes et pour le complément duquel la région Picardie a dû consentir des efforts supplémentaires (par exemple en prenant en charge une partie du coût des études de faisabilité).

Il faut souligner l'importance de l'option animation du développement territorial à la suite duquel un important travail de planification combinant des étapes de collecte d'informations, de diagnostic participatif et de planification en ateliers à la base a été fait dans les 12 communes qui constituent le programme. La participation a organisé efficacement la rencontre des élus et de la population même si la tension entre leaders communaux et autorités traditionnelles a pu être sensible ici ou là. Il importe de dire que ce dialogue était porté directement par les élus (avec l'appui de l'équipe technique du programme) notamment au niveau des études de faisabilité sociale. De ce point de vue, l'objectif d'instaurer un dialogue entre les acteurs de la décentralisation a été atteint. En marge de cet important travail d'animation, l'efficacité s'apprécie aussi à hauteur des efforts investis pour appuyer le fonctionnement des organes communaux dans un contexte de grand dénuement et de légitimité fragile. Il était apparu en pratique que beaucoup d'élus ou même d'agents communaux ne maîtrisaient pas les

fondements de leur fonction et qu'ils en possédaient une connaissance faible. Le programme s'est attaché à délivrer des formations et appuis qui ont permis de rétablir une certaine fonctionnalité. Sur le plan de la fiscalité, l'enjeu était de taille, surtout si on considère le faible engagement de l'Etat central auprès de ses communes. A la suite des mesures de diagnostic et de remise en ordre des dispositifs, le recouvrement fiscal s'est amélioré, quoique avec des résultats sensiblement différents d'une zone à l'autre. Les recettes fiscales restent faibles, malgré le progrès, pour des raisons diverses, l'incivisme mais aussi la faiblesse structurelle de l'économie locale. En regard de cette situation fiscale difficile, il faut souligner la gestion financière défectueuse de beaucoup de communes, principalement faute de compétences et de savoir faire administratif.

Le programme au Niger accueillait aussi un programme sectoriel environnemental (lutte contre la désertification). Des actions complémentaires ont été décidées dès 2008 de telle sorte qu'à la fin de cette année, une équipe de 4 agents étaient en activité. Le travail s'est déployé à deux niveaux : par le renforcement des capacités des acteurs communaux en matière environnementale, notamment en assurant la liaison entre planification communale et planification d'actions environnementales et par la réalisation d'investissements concrets sur le terrain. L'efficacité de cette articulation s'est révélée payante sur le terrain. Le soin apporté à valoriser ce qui avait déjà été initié pour lutter contre le désert par le passé par d'autres agences d'aide a considérablement consolidé l'efficacité de ce volet. La diversité des techniques et des itinéraires technologiques s'est aussi révélée payante sur le plan de l'efficacité.

Enfin, une dernière spécificité, réside pour ce pays, dans le choix qui a été fait de promouvoir une ONG nationale, le RAIL, à travers la mise en œuvre du programme, afin de développer au Niger les compétences d'appui à la décentralisation, dans cette logique d'accompagnement et d'appui-conseil. Un choix ambitieux, lorsque l'on sait qu'il s'agissait en même temps pour le consortium IRAM-CIEDEL de bien porter les enjeux politiques et interculturels du programme de coopération décentralisée. La rareté des compétences nigériennes et leur quasi absence concernant l'accompagnement et l'appui-conseil de tels programmes, exigeants en termes de réflexivité, a d'emblée été considérée comme une composante à assumer sans chercher à s'y substituer.

Par contraste à Madagascar, on a plutôt affaire à une ONG qui avait déjà une expérience avancée en matière d'appui aux Communes et par conséquent où les apprentissages ont été plus techniques.

3.2.2. Efficacité et apprentissage

Efficacité et apprentissage marchent-ils la main dans la main ? La question vaut chaque fois la peine d'être soulevée dans la mesure où la vocation de la coopération picarde (comme toute coopération « nouvelle » en principe qui tente de s'affranchir de la coopération « de papa ») n'est pas de régler les problèmes mais, plus fondamentalement de développer les capacités des acteurs à les régler eux-mêmes, autant que possible avec leurs propres ressources. Les chantiers et réalisations ont cette double vocation, solutionner un problème concret, pertinent pour améliorer la vie quotidienne des populations et, en même temps, offrir des opportunités d'apprentissages qui développent les capacités d'action, de réaction et d'anticipation des acteurs. Un examen attentif montre que, si les programmes pays n'ont pas négligé les apprentissages, il ne leur a cependant pas toujours été facile de nouer concrètement dans une même action – et dans le feu de l'action – ces deux dimensions clefs. Des différences apparaissent cependant entre pays : Au Niger les apprentissages des élus sont nombreux, un film y a été consacré qui montre sur des questions telles que le fonctionnement d'un conseil municipal, la participation des populations, la collecte des impôts, ... combien l'appréciation des maires a évolué entre 2007 et 2009. Cela se manifeste notamment dans l'option de réhabilitation plutôt que de constructions qui sera une opportunité importante d'essais-erreurs. Certains choix inopportuns et abandonnés par la suite, seront tolérés par le programme. On le retrouve aussi dans la maîtrise d'ouvrage par rapport à une faisabilité sociale gérée par les élus plus que par l'équipe technique du programme. De même la participation des populations, qui est le choix des maires, sera conduite de manière différenciée selon les communes.

On reconnaîtra cependant que le contexte est bien différent des autres pays où la décentralisation est plus « assise ». A Madagascar et au Bénin, il semble que le souci d'arriver au bout du chantier proprement et conformément a régulièrement pris le dessus sur l'apprentissage. Il faut toutefois préciser que ces deux finalités ne se marient pas sans tension. Si la balance penche trop du côté de l'efficacité, la qualité des réalisations se réalise au prix d'un déficit d'apprentissages ("de beaux ouvrages mais les gens n'ont rien appris"). A l'inverse, si l'accent est placé sur les apprentissages, jusqu'à transformer les chantiers en "écoles", en autant de domaines où les essais et les erreurs sont encouragés, le risque est grand de ne pas répondre à l'exigence de réalisations qui rendent des services. Il semble cependant que ce souci soit plus présent dans la mise en œuvre au Niger et qu'en particulier la dimension interculturelle y fasse l'objet de plus d'attention. Au total, dans les trois pays, la marge de progression reste importante pour améliorer la liaison stratégique efficacité – apprentissage. La question de savoir comment réaliser utilement et proprement en même temps qu'on apprend intensément, tant individuellement que collectivement, reste posée et doit continuer à être approfondie à l'avenir.

3.2.3. Efficacité et mobilisation des acteurs,

Une autre combinaison nécessaire mais pas nécessairement facile à réussir. L'efficacité peut être questionnée à hauteur des acteurs : les bons acteurs ont-ils été mobilisés au bon moment à bon escient ? Les conditions d'un décloisonnement entre les catégories d'acteurs ont-elles été réunies ? La gamme d'acteurs impliqués est-elle suffisamment large ? Suffisamment représentative ? Dans quelle mesure la mobilisation des acteurs s'est-elle véritablement accompagnée d'un surcroît d'efficacité ? Cette dernière question est plus complexe qu'elle n'y paraît à première vue. En effet, on peut examiner l'efficacité du seul point de la réalisation, un puits, par exemple, ou la construction d'une classe d'école. On se demandera en gardant l'œil sur l'ouvrage alors si les bons corps de métier ont été réunis, si les bons décideurs ont été mobilisés, si toutes les catégories de futurs usagers ont été convoquées et associées suffisamment à la réflexion. Mais on peut aussi sonder l'efficacité en déplaçant son regard vers les acteurs autour de l'ouvrage, en s'interrogeant sur les effets provoqués sur ces acteurs du fait même de les associer à la réalisation. On distinguera ici entre *l'efficacité technique* (centrée sur l'ouvrage) de *l'efficacité processuelle* ou sociopolitique (centrée quant à elle sur les acteurs, leurs relations et surtout leurs rapports).

A la lumière des travaux et programmes conduits dans les trois pays, il semble cependant que, toutes proportions gardées, des progrès puissent être accomplis à cet endroit. Si le souci de mobiliser les acteurs a certes été omniprésent, à juste titre et dans des formes régulièrement appropriées, par contre le questionnement qui consiste à savoir ce qu'on veut exactement déclencher en promouvant la participation ou la mobilisation de telle ou telle catégorie d'acteurs, de telle manière plutôt que de telle autre reste en règle général peu explicite, comme si la mobilisation suffisait en elle-même jusqu'à se suffire à elle-même. Voilà une fois de plus identifié un domaine où des progrès doivent être attendus à l'avenir, que ce soit au Bénin, au Niger ou à Madagascar.

3.2.4. Efficacité et autonomie

La quête d'efficacité peut aller contre les progrès dans l'autonomie des acteurs, c'est-à-dire contre leur capacité à entreprendre et réaliser par eux-mêmes avec leurs moyens propres. Comme un interlocuteur officiel l'a déclaré à Madagascar, "*des beaux ouvrages, mais après, nous on fait quoi ?*". Il faudrait sans doute ajouter : "*Et eux, les bénéficiaires, ils font quoi ?*". En pratique, il n'a jamais été facile d'articuler ces deux qualités dans aucun des trois programmes. L'autonomie n'est pas seulement financière. Elle est aussi à rechercher dans la conception des initiatives, ouvrages, entreprises réalisées sous le couvert des programmes pays. Deux domaines où la réflexion est engagée pour progresser.

3.2.5. Efficacité locale, efficacité systémique

Un point particulier mérite d'être soulevé, le lien entre l'efficacité examinée localement, telle réalisation à tel endroit, et l'efficacité que l'ensemble des réalisations particulières signe lorsqu'elles font système. En effet, il n'est pas rare qu'un ensemble de réalisations efficaces lorsqu'elles sont examinées une par une se révèlent inefficaces lorsqu'elles sont mises ensemble, disons bout à bout. Précisons immédiatement que ce cercle vicieux n'a pas été observé dans les trois programmes pays. Cela dit, il est certain, par contre, que chacun des trois programmes mériterait d'être interpellé dans sa capacité à réaliser des *synergies programmatiques*, c'est-à-dire sa capacité à mettre en synergie l'efficacité propre de chaque réalisation. En d'autres termes, la question qui se pose ici est de savoir comment, en réalisant efficacement telle réalisation ici, on contribue à consolider l'efficacité de l'ensemble du programme qu'ensemble les réalisations incarnent, et donc leur capacité à atteindre leurs objectifs généraux. Cette question est utile à travailler dans les trois programmes pays, même si la manière d'y répondre pourra varier sensiblement d'un pays à l'autre.

3.2.6. Efficacité et choix technologiques

Un dernier domaine intéressant à questionner en matière d'efficacité réside dans le *choix des technologies*. Si, au Bénin, des efforts importants ont été faits, notamment dans le domaine de la construction, de manière générale, nous nous demandons si une des voies pour progresser ne se situe pas à hauteur des choix technologiques dans les domaines clefs, construction, hydraulique, énergie. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, pourquoi ne pas intensifier le recours au micro-solaire ? Dans le domaine des constructions, comment davantage encore rendre hommage aux technologies et matériaux locaux ? Par exemple, au Niger, dans quelle mesure les difficultés rencontrées pour réhabiliter les ouvrages ne devraient-elles pas inspirer la réflexion technologique ? Par exemple, comment inscrire la préoccupation de réhabilitation – et au passage son économie – dès la conception et dès la réalisation du chantier (choix des matériaux, choix des montages, choix du modèle architectural, modularisation,...) ? Comment lancer cette réflexion avec les opérateurs eux-mêmes (les entreprises, les corps de métier,...) ? Les questions de réhabilitations étaient particulièrement propices pour générer ce type de réflexion mais il semble qu'elles n'aient pas été poussées au bout de leur logique (lorsqu'on sait qu'au Niger, certaines réalisations sont aujourd'hui menacées par les mêmes causes (chauves-souris) à l'origine de leur dégradation).

3.3. De l'efficience

Dans l'ensemble, on relève des différences mais aussi des similitudes dans les dispositifs de mobilisation et de gestion des ressources humaines, financières, symboliques dont on peut immédiatement saluer la richesse. Examinons sommairement la situation de chaque pays avant d'en retirer quelques leçons transversales.

3.3.1. L'efficience pays par pays

3.3.3.1. Au Bénin

Le volet institutionnel est assuré par le GIC, Groupement intercommunal des Collines avec l'appui du CIDR et le volet « économique » par le GES, en lien avec le GIC qui accueille institutionnellement ce programme et avec l'organisation SENS (SCIC).

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. du rapport pays). 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, sur une phase censée être de « pérennisation » et où la partition de chacun des acteurs apparaît moins claire et donne l'impression, de l'extérieur, d'une certaine saturation. Au terme de cette investigation certaines questions demeurent :

- Etait-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 l'accompagnement 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, s'il s'agissait d'en assurer la pérennisation. Retrait au moins partiel par rapport aux activités fortement consommatrices de ressources que constitue l'animation territoriale (formations aux animateurs notamment) et rééquilibrage par rapport à d'autres vocations tout aussi importantes, mais par forcément aussi consommatrices : l'appui institutionnel au GIC dans sa conquête de nouveaux partenaires et dans son institutionnalisation; l'appui au GIC pour aider les communes à développer un cadre incitatif aux initiatives économiques; recherche de partenaires et de financement pour des investissements publics marchands fournisseurs d'emplois et de revenus dans les communes (abattoirs, gares, marchés modernes ou semi-modernes). Il apparaît notamment que l'aboutissement majeur de tout l'effort d'animation territoriale, à savoir la réalisation des PDC de deuxième génération, répond à une des vocations importantes des communes, en l'occurrence l'amélioration de l'identification des besoins des populations en matière de services de base, mais apporte peu de choses en définitive en termes de vision communale et d'incitation aux initiatives économiques et sociales.

En tout cas, des économies substantielles apparaissent 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 du programme COPIDES qui a mis en place les infrastructures et un certain nombre d'équipement 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 l'efficience apparaît donc satisfaisante, il aurait été possible, nous semble-t-il, de faire mieux sur le volet institutionnel.

3.3.3.2. A Madagascar

En gros, le programme PDPU est animé par *quatre équipes*, l'équipe de Territoire et Développement (T&D) en tandem avec CIDR d'une part et d'autre part les trois équipes techniques des intercommunales, les SATI. Chaque équipe démontre une personnalité propre et, d'une certaine manière, fonctionne dans un esprit qu'elle s'est forgé, certes avec les mêmes instruments et bien évidemment en poursuivant les mêmes objectifs, mais en affichant une identité singulière, c'est-à-dire une façon bien à elle de s'organiser et d'interpréter les contextes pour y mener les activités planifiées. C'est assurément une qualité qui se trouve renforcée par un tempérament et une force de travail qui impressionnent. Un point sensible se situe au niveau de la maîtrise des SATI par les élus. Formellement, elle ne fait aucun doute. Toutefois, en pratique, les techniciens des SATI se trouvent dans la situation inconfortable d'un double commandement, prises entre d'un côté l'équipe T&D qui assure le relais avec la Picardie et qui joue le rôle toujours délicat de garde fou ultime des engagements et, d'un autre côté, les élus à la tête des intercommunales qui ont leurs enjeux et qui sont entraînés par des dynamiques qui leur sont propres. Une situation délicate qui prend parfois des allures de double contrainte, en ce sens que les mêmes acteurs face aux mêmes objectifs sont placés sous

l'emprise de registre de normes du bien faire antagonistes. Il en va de même pour le tandem de T&D et CIDR, dont l'activité est prise en tenaille entre deux fonctions qu'il n'est pas simple d'articuler vis-à-vis des SATI, d'une part un rôle de gardien de la conformité qui peut aller jusqu'à remplir une fonction qui évoque l'audit interne, d'autre part un rôle d'accompagnement méthodologique, de conseil rapproché et d'appui à l'innovation.

Sur le plan plus formel de la *gestion financière*, le PDPU a des difficultés à maîtriser pleinement les procédures de l'administration picarde. Certes, soulignons-le, les agents du CRP ne manquent jamais de déployer les efforts et réagissent avec imagination et promptitude pour atténuer les difficultés dues aux procédures administratives et comptables, mais ils rencontrent inévitablement des limites qu'ils ne peuvent repousser et qui ont pour effet de rendre parfois sinueuses les opérations de décaissement et de mise en conformité des documents administratifs. Cela étant, à toutes les échelles du programme, l'organisation est efficace et conduit à faire un excellent usage des ressources budgétaires. Nul excès, pas de gabegies, une juste proportion.

Le programme a bénéficié récemment d'un appui extérieur en matière de *suivi évaluation* des programmes. Il en résulte que le PDPU peut s'appuyer sur un dispositif performant, rigoureux et précis. Trop précis ? Trop pointilleux ? Jusqu'à paraître complexe ? Quoiqu'il en soit, une question mérite d'être soulevée : le suivi évaluation avec toute sa batterie d'indicateurs est-il à l'usage des gestionnaires du projet qui ont des comptes à rendre ou vient-il en aide aux agents pour les aider à penser réflexivement l'action qu'il mène au quotidien ? Nous revenons ci-dessous sur cette question cardinale.

La *gamme d'activités* du PDPU est large et diversifiée. On y trouve notamment un nombre de formations destinés aux différentes familles d'acteurs. De manière générale, prises ensemble, ces activités forment un tout cohérent qui donne l'impression que les ressources de la Picardie, somme toute limitées, sont utilisées à bon escient et de manière efficiente. Cette impression tient beaucoup au fait que les activités sont menées non pas seulement pour elles-mêmes mais aussi dans la double perspective d'une situation d'apprentissage et d'expérimentation. Vu la modestie des engagements financiers au regard des besoins immenses, l'efficacité d'un programme comme le PDPU dépend ultimement de cette articulation.

3.3.3.3. Au Niger

Il faut tout d'abord souligner la particularité consistant à faire reposer la mise en œuvre du programme sur une ONG locale, en faisant le pari d'un renforcement des compétences internes. Ce positionnement n'étant pas sans difficultés, celles-ci étant assumées cependant dès le départ dans la logique d'intervention du programme. Le programme intègre en effet également implicitement une dimension de renforcement des capacités nigériennes en matière d'appui à la décentralisation. Il est important de noter que cette approche est aussi nouvelle pour les élus et autres acteurs des services communaux, qui ont parfois tendance à prendre les ressources humaines d'appui pour des ressources de substitution, alors que ce n'est pas leur rôle. Avec toute la difficulté pour les membres de l'équipe nigérienne en appui à la maîtrise d'ouvrage, donc au service des communes, à se positionner face à des élus qui peuvent vouloir les utiliser en substitution.

Ainsi, au plan des *moyens humains et financiers*, le programme nigérien a rencontré quelques difficultés. S'agissant des équipes d'appui, plusieurs dysfonctionnements avaient été relevés dès la fin 2008 (notamment la lourdeur du fonctionnement, des difficultés de coordination et de répartition des tâches,...). Un processus de diagnostic organisationnel a cependant été mis en place dès 2009 et s'est poursuivi en 2010. Il a conduit à des solutions à la fois structurelles (recrutement de compétences) et fonctionnelles (nouvelles dispositions de travail, notamment en matière de programmation et de suivi). La capacité à redresser de manière satisfaisante une situation organisationnelle difficile est sans doute à compter parmi les succès de la dernière phase.

Le *fonctionnement financier* a lui aussi été périlleux à plusieurs moments. Le problème se situe à deux niveaux, le défaut de personnalité juridique des structures intercommunales qui rend sinueux les transferts financiers et les procédures propres à la région Picardie, relativement lourdes et longues. La situation a récemment évolué pour ce qui regarde la personnalité morale des associations d'élus de communes différentes, des décrets officiels devraient ouvrir de nouvelles possibilités d'action et rendre la gestion des fonds par les élus à la fois plus formelle et plus directe. La lenteur des décaissements des fonds de la Picardie reste une préoccupation même si, entre-temps, l'ONG RAIL, l'opérateur d'appui Nigérien, assume efficacement un rôle d'intermédiaire financier.

En règle générale, le *taux de consommation* des lignes budgétaires mises à disposition avoisine le 80% au total sur les 4 dernières années. Toutefois, la situation en 2011 s'annonce excellente (on envisage un taux proche de 100%).

Le programme dispose d'un dispositif efficace de *suivi évaluation*. Il faut souligner ici la qualité de l'accompagnement par les experts du CIEDEL et de l'IRAM. Leur valeur ajoutée sur le plan des approches et méthodes est manifeste. On leur doit notamment la capacité des équipes à engager rapidement – et à réussir – des réformes organisationnelles et méthodologiques pourtant parfois profondes.

3.3.2. *Efficience et suivi évaluation*

Chaque programme pays dispose d'un dispositif de suivi évaluation. D'un endroit à l'autre, il peut se révéler plus ou moins sophistiqué. De manière générale, ce dispositif se réduit à l'exploitation plus ou moins étendue du cadre logique. L'accent est mis sur le développement de la batterie d'indicateurs objectivement vérifiables appliqués aussi aux résultats qu'aux activités. La vocation d'un tel système se découvre le plus souvent à hauteur des comptes qu'il convient de rendre aux bailleurs de fonds. Sans nier la nécessité d'une telle attention, on doit cependant admettre que s'il se limite à cette seule perspective, le suivi évaluation (SE) promeut une posture conformiste et en tout état de cause n'encourage pas particulièrement, ni la réflexion, ni la curiosité. Il aide les agents à faire ce qu'on attend d'eux, supposant implicitement que ce qui était décidé au départ ne devrait plus souffrir de discussion par la suite.

Cette perspective plutôt étroite du SE n'est pas une fatalité. On peut aussi suivre un programme avec en tête l'idée de pister les déviations créatives ou les inattendus qui questionnent le sens ou le rechargent de nouveaux possibles. On peut également mener le SE à l'appui d'une réflexion heuristique. Par exemple en se disant que ce qui est prévu n'est qu'hypothèse de départ destinée à être enrichie. Dans ce cas, le SE devient une aide, non plus pour exécuter le programme comme initialement prévu, mais pour développer son potentiel créatif et spécialement le potentiel de changement qu'il recèle. Les trois programmes ont-ils suffisamment pris en compte cette seconde orientation du suivi évaluation ? Comment accroître la vocation heuristique du système de SE et ainsi s'en servir comme instrument capable de *questionner le sens de ce qui est entrepris*, et non plus seulement de servir sa conformité ? En ajustant les systèmes de SE à cette perspective, les trois programmes pays ont une possibilité réelle d'accroître significativement leur efficience.

3.3.3. *Efficience et activités à usages multiples*

La région Picardie, bien que ces efforts soient considérables, ne pourra jamais apporter qu'une contribution modeste face à l'ampleur des besoins matériels. La valeur de ces apports, en l'occurrence leur efficience, doit donc s'apprécier à un autre niveau de sorte que chaque activité financée puisse être examinée d'un double point de vue, disons à la lumière d'une *double utilité* : son utilité immédiate, intrinsèque et *matérielle*, dont les effets se voient dans un compartiment bien précis de la réalité d'une part et, d'autre part, sa valeur ajoutée en termes d'un surcroît de savoir-faire ou d'expérience, soit une utilité qu'on peut qualifier d'*immatérielle*. Par exemple, un puits sert à délivrer une eau de qualité, une

classe d'école abrite des activités scolaires, un marché accueille des activités économiques,... ce sont là autant d'utilités matérielles immédiates, intrinsèques, c'est-à-dire propres à la nature de l'équipement. Mais, tout en creusant un puits, on peut aussi, *en outre*, expérimenter une nouvelle formule organisationnelle pour gérer le puits. En construisant une nouvelle classe, ou en réhabilitant un bâtiment scolaire, on peut aussi, *en outre*, viser à revivifier l'implication des parents dans la conduite de la scolarité des enfants, on peut redonner vie à des cadres associatifs dormants qui, le cas échéant, pourront se révéler déterminants pour mener à bien des réformes pédagogiques ou plus largement éducatives. En réhabilitant un marché, l'occasion peut se révéler excellente pour réfléchir sur le fonctionnement de l'économie locale. Voilà autant d'utilités immatérielles de première importance qui consolide l'efficacité en ajoutant une dimension supplémentaire. Pour le dire en termes simples, pour le même prix, on récolte ainsi deux produits différents, c'est-à-dire qu'on mobilise des ressources matérielles, humaines et symboliques.

Ceci pose cependant la question du renforcement de capacités des équipes chargées de la mise en œuvre comme des autres acteurs concernés. Or il apparaît ici - c'est plus particulièrement souligné par les opérateurs sur le Niger - une difficulté dans la convention avec le CRP sur la question du renforcement des capacités des équipes de terrain. Toute mission extérieure doit recevoir l'aval préalable de la Picardie ce qui limite les possibilités de réagir en fonction des nécessités. De plus il n'y a pas de lignes budgétaires sur le renforcement des capacités. Le travail se fait donc le plus souvent à distance, sans pour autant que cela ne soit formellement prévu par la convention de coopération entre le groupement et la région Picardie.

Compte tenu de ce qui précède, une question se pose aux trois programmes pays : dans quelle mesure les activités, nombreuses et diversifiées, sont-elles menées – et explicitement conçues – pour déployer tout le potentiel d'apprentissage et d'expérimentation qu'elles recèlent ? Autrement dit, comment accroître l'utilité immatérielle des programmes et de leurs nombreuses activités ?

3.4. De la pérennité

Posons d'emblée la problématique : ce qui est en jeu ici relève moins la *durabilité sensu strictu* (le fait de durer à l'identique) mais davantage *l'évolutivité* (la capacité à durer tout en s'adaptant aux évolutions toujours plus ou moins imprévisibles). La bonne question à poser, qui s'adresse indifféremment aux trois programmes pays, est donc celle-ci : dans quelle mesure, de quelle manière, les efforts investis vont-ils poursuivre leur trajectoire ou leur histoire ? La pérennité ainsi redéfinie doit être examinée tant du point de vue des réalisations matérielles (les infrastructures, les équipements) que de celui des réalisations immatérielles (les dispositifs, les structures, les méthodes, les instruments mais aussi les dynamiques, les apprentissages, les pratiques).

3.4.1. Pérennité et maintenance

La situation diffère d'un programme pays à l'autre⁸ mais des tendances se dégagent. Sur le plan des infrastructures et autres réalisations physiques, il apparaît que la qualité des ouvrages – et donc la pertinence des choix de technologie – est en règle générale au rendez-vous. La question délicate est toutefois celle de leur *maintenance*. Ici, il se pose un dilemme. Soit les choix techniques privilégient d'emblée la qualité des pièces usables. Dans ce cas, justement parce que les pièces et instruments s'usent lentement, les structures et pratiques de maintenance ont du mal à se déployer et se forger des

⁸- Au *Bénin*, les travaux ont commencé dans les années 1990 de sorte qu'on a affaire avec un programme qui a déjà de l'âge. A *Madagascar*, le programme est en phase initiale, en réalité, le travail a véritablement démarré en 2009. Au *Niger*, le programme est plus ancien mais il a été sérieusement affecté par des événements politiques qui ont amenés les équipes à recalibrer leurs ambitions.

réflexes⁹. En outre, du fait précisément qu'il s'agit de pièces de qualité, leur coût peut se révéler prohibitif. Soit les pièces à remplacer sont de qualité moindre de sorte que les interventions sont plus fréquentes. Si les comités fonctionnent, les usagers apprennent à les entretenir, à remplacer les pièces travaillantes, jusqu'à acquérir un certain savoir faire. Mais il arrive alors que les pannes soient si fréquentes ou si graves que leur réparation dépassent les capacités d'action des comités (le cas des pompes à Madagascar est typique).

3.4.2. La maintenance, seulement l'affaire des usagers ?

En matière de maintenance, les comités de gestion ont pour vocation de veiller à ce que les équipements durent, c'est-à-dire qu'ils restent fonctionnels le plus longtemps possible. Il se pose une question à ce niveau : qui en fin de compte doit assurer la maintenance, la commune ou les usagers ? Au Bénin on trouve un certain équilibre entre les deux¹⁰. A Madagascar et au Niger, la réponse a privilégié la mise en place de comités de gestion de proximité, c'est-à-dire des structures plus ou moins formelles ou informelles selon les cas animées par des gens qui vivent non loin des équipements ou infrastructures, qui les utilisent et qui ont été choisis par leurs pairs pour assurer durablement leur fonctionnalité. Il faut cependant se demander si à terme l'activité de suivi entretien ne devrait pas être *aussi* assurée par la commune, ou l'intercommunale, placée dans un rôle d'instance responsable des équipements collectifs. Nous disons "aussi" parce qu'il y a lieu de considérer deux aspects, les interventions de réparation en tant que telles, soit les interventions techniques d'une part et, d'autre part, l'organisation autour des équipements, jusqu'à la collecte des fonds qui permettent à la fois de les amortir et de financer les réparations. La pérennité des équipements et infrastructures implique-t-elle que la maintenance actuellement confiée à des comités de citoyens soit à l'avenir progressivement transférer à un service communal ou intercommunal ? Totalemment ? En partie, et suivant quelle répartition des tâches ou responsabilités ? A quelles conditions, selon quels préalables ? Financièrement ou seulement techniquement ?

3.4.3. Culture de la maintenance et pérennité

Quelle que soit l'option retenue, une question commune se pose dans les trois pays : comment développer la "*culture de la maintenance*" ? En effet, ce qui est en jeu ici ne relève pas seulement de dispositifs organisationnels à faire fonctionner, il soulève une problématique plus profonde. Dans les trois pays, les populations vivent dans des environnements sociaux et culturels qui privilégient deux postures a priori peu favorables à l'organisation d'entretien dans le long terme, d'une part le report de responsabilité et, d'autre part, la réactivité dans l'après-coup. La première posture fait que lorsqu'un incident entrave le cours normal des choses, les causes et ressources sont recherchées ailleurs, de préférence en dehors du champ d'intervention des acteurs concernés. Parfois, cette situation est interprétée comme une appropriation imparfaite : les concernés se sentent propriétaires de l'équipement aussi longtemps qu'il marche mais l'abandonne en cas de problèmes. Ou alors, autre exemple, le puits ou le bâtiment est perçu comme étant "*la chose de ceux par qui elle est arrivée*" de sorte qu'il reviendrait à ces derniers de réagir en cas de problème¹¹. La seconde posture est plus délicate à saisir. Elle souligne le fait que les acteurs réagissent au mieux au moment où l'incident survient mais pas avant. L'exemple des pièces usées est exemplaire : les joints de pompes ou de robinets ne font pas l'objet de soin au moment où ils présentent les premiers signes de faiblesse, de

9- A la limite, la rareté des pannes en arrive à dissuader les usagers de cotiser ("*Pourquoi payer, à quoi va servir l'argent puisqu'il n'y pas de réparation à faire ?*").

10- Avec cependant certaines faiblesses lors du passage de maîtrise de la commune à un gestionnaire ainsi que pour le suivi des équipements et de la délivrance du service. Les sanctions lors de manquements en particulier mériteraient d'être mieux définies et plus appliquées.

11- "*La pompe du wasa doit être réparée par le wasa*" (en malagasy, "wasa" désigne le "blanc", ou l'étranger). Ce commentaire a été entendu à plusieurs reprises sur le terrain dans la région de Diana. Il faut toutefois souligner que, d'un lieu à un autre, cette position ne fait pas forcément l'unanimité, plusieurs responsables de fokontany, ici ou là, s'y sont en effet opposés en la dénonçant ouvertement.

même pour la graisse à injecter dans tel engrenage qui commence à se gripper, la vis à resserrer, le boulon à remplacer qui rend bancal telle pièce travaillante... Tout se passe comme si les problèmes demeuraient invisibles durant la période où les dégradations s'installent petit à petit et visibles qu'au moment où ils éclatent. Le point intéressant à noter ici est sans doute celui-ci : chaque équipement ou infrastructure correspond à une certaine conception et un certain rapport au monde. Par exemple, les robinets ont été conçus pour que leurs joints soient renouvelés régulièrement. L'air de rien, ils matérialisent un rapport au monde bien spécifique, celui qui pose les choses comme devant être prises en charge régulièrement par les hommes de telle sorte qu'elles exigent d'eux un surcroît d'attention et une intervention à certains moments critiques. Cette façon de voir le monde, qui est inscrite dans l'objet technique, dans sa fabrication même, n'a pas forcément de résonnances comportementales dans les univers sociaux où il est introduit. A chaque objet correspond, en quelque sorte, une certaine "écologie", un ensemble de nécessités qui accompagnent l'objet dans son cycle de vie. C'est l'intégration de ces nécessités dans le cours quotidien de ses activités qui n'est en aucune manière spontanée dans les trois programmes pays. Et qui exige alors un apprentissage spécifique. Mais pour que cet apprentissage se déploie sur un terrain prêt à les accueillir, cela suppose qu'on prenne soin de comprendre pourquoi ce qui devrait "normalement" se faire ne se fait pas quand et là où il devrait pourtant se faire.

3.4.4. Pérennité et réflexivité : investiguer en profondeur, avec les concernés, le fonctionnement des dysfonctionnements

Pourquoi introduire ces considérations d'allure anthropologique alors qu'ici on parle de pérennité ? Parce que justement une des modalités décisives pour garantir la pérennité, en particulier l'évolutivité, réside directement de la prise en compte de l'univers culturel dans les acteurs concernés vivent au quotidien. Puisque cet univers culturel ne se donne pas à voir par lui-même, il faut particulièrement saisir les dysfonctionnements et prendre le temps de comprendre, non pas seulement "comment ça ne marche pas ?" mais aussi "pour quelles raisons ce qui devrait marcher pourtant ne fonctionne pas ?". Pas comme prévu. Ajoutons ici un élément décisif à nos yeux : ce n'est évidemment pas aux acteurs extérieurs, *a fortiori* étrangers, de faire ce travail de décryptage, mais aux concernés eux-mêmes. La question qui se pose à cet endroit et qui s'adresse avec une égale pertinence aux trois programmes pays devient alors celle-ci : *comment investiguer en profondeur avec les concernés le fonctionnement des dysfonctionnements ?* De leur point de vue. Avec leurs mots. Avec leurs croyances. En termes plus précis, on veut dire exactement que la pérennité dépend de la réflexivité. Ce qui introduit une question supplémentaire : comment rendre les programmes plus réflexifs ? Ou, plus précisément : comment rendre plus réflexifs les acteurs impliqués et ciblés par les programmes dans les trois pays pour qu'ils soient capables d'affronter efficacement le double défi de la pérennité et de l'évolutivité ?¹²

3.4.5. Pérennité et régulation sociale

Les trois programmes mettent en évidence de manière manifeste une autre modalité cardinale en matière de pérennité : l'organisation sociale et, plus précisément, l'organisation autour de la production des règles et des normes. Les équipements, les infrastructures, les dispositifs, les structures, ... bref tout ce qui rend opérationnelle la pérennité, dépend ultimement de la qualité de la régulation. La qualité des règles et normes. Mais aussi, surtout même, la qualité du cadre social dans lequel ces règles et normes sont produites *et* reproduites. La question clef, toujours nécessaire à soulever, est la suivante : dans quelle mesure les règles et normes peuvent-elles évoluer ? Comment effectivement les règles et normes ont-elles évolué et comment elles vont continuer à évoluer ? Quelle organisation sociale est-elle privilégiée pour garantir pareille évolution destinée à ajuster les règles et normes aux situations nouvelles qui ne manquent jamais de se présenter, sachant que ces situations sont en général

12- A ce propos, le lecteur curieux lira avec intérêt la galerie de portraits reprises en annexe 5 du rapport d'évaluation du PDP (Madagascar). En particulier le cas des puits du village de Mangabey qui illustre clairement cette perspective et sa nécessité dans le déroulement des programmes de terrain.

résolument imprévisibles ? Comment le cadre régulateur lui-même évolue, c'est-à-dire la structure formelle ou non, peu importe ici, dans laquelle les règles et normes sont ajustées ? Autrement dit, comment ce cadre lui-même s'ajuste aux évolutions ?

La régulation sociale, plus exactement les capacités locales de régulation, conditionnent directement la pérennité, quel que soit l'objet sur lequel porte cette pérennité, des infrastructures (matérielles) ou des dispositions organisationnelles (immatérielles). Comment les trois programmes peuvent-ils davantage prendre en considération cette liaison ? Une question clef que chaque programme pays devra reprendre à son compte.

3.4.6. Pérennité et participation élargie

La participation en tant que telle sera discutée plus loin dans ce rapport. Ici nous voulons seulement discuter la liaison entre participation et pérennité. Sans doute faudrait-il d'emblée parler de liaison entre participation et appropriation, tant cette dernière est comprise comme la modalité clef qui garantit la pérennité. Les trois programmes ont particulièrement veillé à la participation de l'ensemble des composantes de la population qu'ils visaient. Les femmes et les jeunes ont été régulièrement priorités. Cette mesure est importante car elle conduit les acteurs à s'identifier aux réalisations ("*C'est ce que nous voulions et c'est ce que nous avons décidé ensemble*"). La pérennité est rapidement mise en danger quand les acteurs ne se voient pas partie prenantes des réalisations, dispositifs ou programmes mis en œuvre.

Un point mérite d'être discuté à ce niveau : la participation concerne-t-elle seulement les éléments apportés par le programme ? Par exemple, telle infrastructure planifiée avec les élus et les populations a fait l'objet de délibérations publiques. Mais une autre infrastructure de même nature, financée cette fois par d'autres instances, ne fait l'objet d'aucune rencontre publique. Ce qui interpelle ici, c'est la juxtaposition des deux attitudes dans le même cadre social. Le cas n'est pas rare en ce sens qu'il a été observé dans les trois pays. Du point de vue de la pérennité, il pose une question difficile : la participation populaire ne serait-elle qu'un artifice auquel on se plie rituellement parce qu'elle semble être une règle incontournable des promoteurs des programmes pays ? Il nous semble au contraire que la pérennité dépend en définitive non pas d'une *participation ad hoc*, celle qui plaît à la Picardie, mais de l'élargissement de la participation à un ensemble aussi large que possible de situations. D'où cette question qui en dérive immédiatement : comment et quoi faire pour que l'expérience participative priorisée dans les programmes soutenus par la région Picardie s'impose progressivement comme un standard incontournable de la vie sociale et politique locale, quelle que puisse être l'objet, la situation, la circonstance auquel elle s'applique ?¹³

3.4.7. Pérennité et cofinancement

Le cofinancement est une modalité qui vise à construire progressivement la capacité de financement propre. Elle a été systématisée dans les trois programmes, sous des formules différentes compte tenu des réalités socio-économiques différentes qui prévalent au Niger, au Bénin ou à Madagascar. Elle s'applique aussi bien aux réalisations qu'aux structures mêmes des programmes. A la lecture des expériences béninoises, nigériennes et malgaches, il apparaît que le cofinancement favorise la

13- A Madagascar, nous avons été frappés par le cas d'une commune qui avait consacré beaucoup de temps et d'énergie pour monter et mettre en œuvre un dossier de construction avec la participation de toutes les composantes de la population. La même commune, peu de temps après, n'a mobilisé aucune des dispositions participatives pour monter et réaliser une opération de même nature. "*Oui, mais là, c'était pas la Picardie. Et eux, ils demandaient pas ça*". La participation pour plaire aux Picards et à leurs représentants ? Dans quelle mesure la pérennité est-elle vraiment consolidée dans les conditions d'une participation ad hoc de ce genre ? Des questions qu'on ne peut manquer de se poser et qui justifient un surcroît d'investigation pour vérifier que la participation à la fois comme principe et comme pratique soit effectivement appropriée... et pas seulement la réalisation pour laquelle la participation a été requise !

pérennité mais ne peut pas à lui seul la garantir. Beaucoup dépend en effet des modalités propres du cofinancement, en particulier de l'origine des fonds et la manière dont ils sont été constitués, par qui, à la suite de quelles circonstances,... Plus le taux d'argent propre, ou de fonds locaux, issus de l'activité propre des acteurs, est élevé, plus le cofinancement joue dans le sens de la pérennisation. L'expérience des trois programmes suggèrent que c'est moins le cofinancement en tant que tel, ni même sa proportion, qui serait déterminant mais davantage son origine (d'où vient l'argent ?) et surtout la manière dont la contre partie a été construite (comment les sommes ont été réunies, quel processus de collecte, quels engagements concomitants, ...¹⁴ ?).

3.5. Des effets et impacts

Les études approfondies d'impacts exigent une approche particulière qui ne relève normalement pas d'une évaluation classique. Toutefois, il est devenu courant de s'intéresser aux impacts, au moins de manière générale. Les questions qui se posent souvent sont alors par exemple celles de savoir quels sont les impacts que le projet est en train de déclencher du fait de sa mise en œuvre ou quels sont ceux auxquels il envisage d'apporter spécifiquement une contribution significative. Dans le cadre des travaux menés dans les trois pays, la possibilité d'investiguer avec un recul suffisant cette dimension en plaçant l'accent sur les effets possiblement structurels ne se présentait valablement que pour le cas du Bénin où la Picardie est engagée depuis une vingtaine d'années. Ailleurs, au mieux des tendances émergent. En deux mots, telle est la situation :

- Au Bénin, les effets au plan institutionnel apparaissent importants et font référence dans le pays. Ils démontrent l'intérêt d'une intercommunalité de services, mais n'en sont qu'au tout début d'une prise de conscience de l'intérêt plus politique. Celui-ci nécessite encore du temps pour que les communes des Collines prennent conscience de leur communauté de destin et parviennent à la décliner en une vision et des missions cohérentes. Des effets sensibles également au plan des situations des populations et des perspectives de développement économique. Mais ici, la nécessité encore de temps pour obtenir des résultats qui puissent aider à ce que la vision de l'économie sociale se traduise en véritable vision d'économie politique et s'exprime dans les initiatives communales.
- A Madagascar et au Niger, les programmes sont beaucoup plus jeunes, et parfois viennent à peine de démarrer de sorte qu'il paraît présomptueux d'y parler d'effets structurants, *a fortiori* d'impacts structurels. On peut envisager la possibilité d'effets dans le sillage de la participation et des actions qui prennent la fiscalité comme cible. De réels changements de mentalités, ou seulement des discours adaptés au langage nouveau de l'aide menée avec la Picardie ? Il est trop tôt pour se prononcer aujourd'hui.
- En Picardie, des effets avortés en termes de mobilisation des acteurs picards en ce sens que l'interruption des moyens consacrés à cet effort ont plombé la dynamique, péniblement amorcée il est vrai. Des effets à transformer dans le domaine de l'économie sociale ou l'expérience béninoise a servi d'exemple pour construire des clusters d'entreprises sociales et solidaires à Compiègne et Nogent. Le potentiel apparaît important en termes plus structurels compte tenu des réponses que ces initiatives offrent pour combler les vides et les manques de l'offre de services dans ces communes mais nécessite un engagement plus fort des politiques de la Région.

Bien que placés chacun dans une position différente, les trois programmes peuvent cependant être chacun interpellé de la même manière sur la place qu'occupe le changement dans les travaux et efforts déployés. En effet, il semble, à la lumière des évaluations menées dans les pays que cette dimension soit en règle générale plutôt pauvrement mise en valeur. Elle n'est certes pas complètement oubliée mais reste néanmoins peu présente dans le feu de l'action. Du coup, on découvre dans ce domaine un

14- Voir notamment le cas de ce maire nigérien contraint, pour rassembler la contrepartie exigée, de mobiliser ses propres fonds après avoir fait le tour des « marchés » locaux au prix parfois de sa propre intégrité physique.

des champs où les possibilités de faire progresser la coopération décentralisée sont probablement les plus importantes.

3.5.1. L'horizon du changement

Avant d'en dire plus, quitte à nous répéter, clarifions d'abord le propos. En évoquant la perspective du changement dans le cadre de la coopération décentralisée conduite par la région Picardie, nous ne parlons évidemment pas des résultats, attendus ou inattendus. Nous parlons d'un autre niveau de changement. Prenons un exemple. Par exemple dans le domaine de l'eau. Avant, dans tel village, il n'y avait pas de puits, l'eau manquait cruellement aux familles. Maintenant, à la faveur du fonçage d'un puits avec l'aide de la Picardie, l'eau est disponible en abondance et couvre les besoins des familles. De toute évidence, dans un tel village, il y a eu un grand changement et ce ne sont pas les populations bénéficiaires qui le contrediront. Toutefois, c'est un changement qui découle directement du résultat attendu, accroître les disponibilités en eau de qualité. S'agissant d'effets ou d'impacts, on ne porte pas son regard sur ce genre de changements, mais sur ce que cette nouveauté, l'eau et le puits, a pu déclencher *en outre* dans son sillage. Soit du fait même qu'il existe et de ce qu'il provoque autour de lui du simple fait de son usage. Soit du fait de tout ce que sa réalisation a induit en rapport avec la manière particulière de le réaliser. Explicitement ou implicitement. Directement ou indirectement. C'est de ce type de changement qu'il est question ici, celui qu'on dénomme *changement 2* en termes techniques, par opposition au *changement 1* qu'incarne typiquement le résultat en tant que tel (le puits et sa production d'eau dans l'exemple retenu).

Un programme de développement, comme toute intervention de coopération, décentralisée ou non, produit toujours ces deux niveaux de changements. Ce qui fait toute la différence, c'est lorsque les deux types de changements sont planifiés et orchestrés délibérément et spécifiquement. Les changements 1 ne font habituellement aucune difficulté, ils font classiquement l'objet explicite de toute l'attention des procédures, depuis le fameux cadre logique qui s'efforce de le formuler le plus clairement possible – le plus objectivement et vérifiablement possible – jusqu'aux dispositifs de mise à disposition des fonds. Les changements 2, par contre, sont rarement explicites (sinon sous des formulations très générales au titre d'« objectifs généraux » pour l'amélioration du pouvoir des femmes/jeunes/paysans, des conditions de vie générales, de l'exode rural, de la gouvernance, de la souveraineté des peuples, etc.). Or, c'est précisément à ce niveau là que des avancées significatives peuvent être réalisées. Quels changements 2 les programmes financés par la Picardie envisagent-ils de soutenir ? C'est-à-dire à quels changements dans les sociétés, plus exactement dans le fonctionnement des sociétés, les programmes ambitionnent-ils de contribuer, même modestement ? De telles questions mériteraient d'être approfondies et précisées aujourd'hui. Elles restent largement "en creux" au niveau des acteurs de terrain qui en sont peu imprégnés.

3.5.2. Pas de changement explicite ne signifie pas absence de changement

Dans les trois pays, à défaut de les avoir explicités parmi les cibles des efforts déployés, il est cependant possible de souligner quelques effets de transformation majeurs auxquels les programmes ont contribué et contribuent encore sans pourtant forcément y travailler spécifiquement, ni ouvertement, sans d'ailleurs toujours en avoir une pleine conscience, du moins au niveau des acteurs de terrain.

- Changements dans le *rapport au pouvoir* : même si les évolutions restent modestes, les élus sont tendanciellement perçus – et se perçoivent eux-mêmes – de plus en plus comme des personnes ayant une fonction à exercer nécessaire au fonctionnement de la société et non plus seulement comme des gens qui occupent une position sociale enviable vue comme une source de privilèges à s'accaparer. Un changement d'importance qu'on peut porter au compte des impacts provoqués par le travail des programmes pays.

- Evolutions dans le *rapport au temps*. Par exemple, la planification rentrant dans les habitudes invite progressivement les acteurs à se projeter dans le futur, voir parfois à anticiper des situations.
- Transformation dans les *rapports de genre*, les femmes étant de plus en plus fréquemment considérées dans leur potentiel d'actrices ayant un rôle à jouer sur la scène publique. Le regard que les hommes portent sur les femmes et celui que les femmes portent sur elles-mêmes évoluent. Au point de trouver presque normal que des femmes occupent une place active sur la scène publique. A la faveur des actions soutenues par le CRP, les femmes sont plus régulièrement perçues comme des ressources de grande importance¹⁵.
- La *conception même du changement* évolue dans le sens de la découverte qu'on peut être soi-même agent de changement chez soi. Ce déplacement, sensible au Bénin sans doute plus que dans les autres pays, n'est pas un détail si on réalise pleinement que les sociétés où le CRP développe des partenariats, tant rurales qu'urbaines, sont animées par des dynamiques sociales qui laissent peu de place à la perspective du changement dont on serait soi-même auteur. Comme si le changement ne pouvait n'être que ce qui vous arrive. Pas ce que vous voulez qu'il vous arrive.
- Transformation du rapport à l'extériorité, surtout sensible au Bénin où ici et là l'idée que le changement puisse ne pas venir forcément de loin et de l'extérieur semble faire un certain chemin.

De tels changements correspondent à des impacts d'une grande importance. Toutefois, en même temps qu'on peut en relever des indices, on doit admettre que d'autres secteurs où des changements pourraient être attendus, restent en souffrance. Par exemple, le rapport à l'argent. Ou le rapport au travail. D'une manière générale tout ce qui orchestre les représentations de l'économie. L'idée que le bien-être, et d'une manière générale, la richesse, soit quelque chose qui vous arrive bien plus que le fruit d'une activité propre, voire de renoncements et de souffrance, donne la mesure des changements qui restent à promouvoir.

Ces quelques indications, que chacun pourra reformuler par rapport aux contextes et situations qui prévalent dans son pays, laissent entrevoir le chemin qui reste à parcourir si la quête d'impacts est prise au sérieux. D'un point de vue général, elles permettent de pointer du doigt des éléments qui semblent relativement absents aujourd'hui, quel que soit le programme pays considéré : (i) une analyse compréhensive des sociétés de telle sorte que les lignes de changement y soient repérables, (ii) une esquisse d'une théorie du changement (non pas une théorie qui dit ce qui devrait changer, mais une théorie qui livre le mode d'emploi du changement, c'est-à-dire une théorie pragmatique qui précise comment de fait dans telles sociétés le changement fonctionne), (iii) un repérage des "aires" du non-changement, ce qui semble résister à toute tentative de transformation, souvent en dépit des efforts investis.

15- Il faut toutefois bien remarquer à ce sujet que la situation diffère sensiblement d'un environnement culturel à un autre. Si, au Niger, la position de toutes les femmes n'est guère enviable et soulève des questions fondamentales en termes d'équité, quelle que soit la catégorie de femmes, ailleurs, au Bénin et à Madagascar, on observera régulièrement que les femmes sont elles-mêmes actrices dans les dynamiques de domination et que, par exemple, l'exploitation des jeunes filles par les femmes plus âgées, parfois la violence physique de ces dernières à l'égard des premières, est bien plus interpellante que l'apparente domination patriarcale sur la scène publique. Cela nous rappelle au passage que les analyses "gender-sensitive" perdent en pertinence, aux yeux même des femmes concernées, lorsqu'elles se réduisent à examiner les *rapports intercatégoriels* (entre hommes et femmes) et qu'elles négligent alors l'investigation des *rapports intra catégoriels* (les femmes entre elles, ou les hommes entre eux). En Afrique de l'Ouest, on ne perdra pas de vue que, dans beaucoup de sociétés locales, tant rurales qu'urbaines, les femmes sont celles par qui la reproduction des sociétés se réalisent, notamment la reproduction des inégalités et de la violence, morale, symbolique, psychologique et physique. Dans les arènes du développement, la pression du "politiquement correct" invite parfois à fermer les yeux sur ces réalités moins "conformes" aux attendus.

3.6. Synthèse et développements sur la comparaison entre pays et programmes

Il apparaît quelques différences sensibles dans les façons de mettre en œuvre la politique de coopération décentralisée dans les différents pays. Ces différences peuvent s'expliquer en partie par des contextes historiques, culturels et politiques spécifiques. Par exemple le fait qu'au Bénin l'investissement soit antérieur à l'arrivée de la décentralisation forge forcément une certaine façon de gérer la participation des populations comme on l'a montré dans le rapport pays. Mais ces facteurs n'expliquent pas tout et sont aussi liées à des cultures de travail différentes selon les partenaires. Notre propos ici est de montrer quelques traits caractéristiques de ces différences tout en insistant sur l'importance de préserver cette diversité, tout en la mettant en débat. Ici, comme dans les rapports avec le sud le « dia-logue » - cet art de travailler les différences, les écarts et les convergences - est essentiel pour faire avancer la coopération en « apprenant » chacun de l'autre.

3.6.1. Quelques différences marquantes

Elles se marquent dès le départ dans les logiques d'intervention (au titre de la pertinence). Dans la définition des objectifs et résultats attendus, leur hiérarchie notamment. Le fait par exemple que seul le programme du Niger fasse de l'amélioration du fonctionnement des organes communaux (délibérants, exécutifs et techniques) une priorité (premier résultat attendu du cadre logique) nous semble révélatrice d'une posture centrée sur les enjeux plus politiques que techniques. On peut l'expliquer en partie, comme nous l'avons vu dans la genèse de cette coopération, par le fait qu'au Bénin la coopération date de 1995, et que la décentralisation, avec tout ce qu'elle implique comme changements de paradigmes dans le monde de la coopération, était encore fort récent. A l'inverse on trouve dans les objectifs des programmes du Bénin et surtout de Madagascar des ambitions plus fortes de travailler l'intercommunalité depuis les niveaux les plus décentralisés jusqu'à la région. Bien entendu ici également les contextes politiques et législatifs expliquent pour beaucoup ces différences.

Des différences s'expriment aussi dans l'efficacité par rapport à la question de la maîtrise d'ouvrage. Celle-ci est fort centrée sur la bonne gestion des appels d'offres à Madagascar et au Bénin, une fois que tout le travail d'expression des besoins par les populations ait été transcrit dans des « plans de développement ». Au Niger l'accent est plutôt mis sur le travail des maires sur la faisabilité sociale, et dans la négociation qui en ressort avec les populations. Les situations de chantier semblent plus souvent mises à profit, à travers les « réhabilitations », pour mettre les maires et les autres acteurs en situation d'apprentissage (technique, de gestion, de négociation). Par contre, Bénin et Madagascar offrent plus de perspectives en matière de fonds de développement.

Au titre de l'efficacité on retrouve surtout au Niger une différence marquée par le fait que l'opérateur de mise en œuvre est une ONG nationale prise elle aussi pour cible de l'action de renforcement. Avec le risque cependant de retomber dans des formules plus classiques ou l'ONG se substitue à l'acteur communal. C'est précisément là que la posture, autant que les outils du consortium IRAM-CIEDEL, sont particuliers en ce sens qu'ils interpellent plus méthodiquement l'équipe technique locale en vue de renforcer leurs capacités à travailler dans l'esprit d'une responsabilisation de l'acteur communal et des élus en particulier. Ailleurs, le partenariat est plus directement contractualisé avec les collectivités locales ou les intercommunales qui ont été créées pour relier les communes.

A l'inverse la gestion des moyens apparaît plus compliquée au Niger que dans les autres pays. Comme cela est expliqué dans le rapport Niger (retards, difficultés de mobilisation des fonds locaux, ...).

La comparaison des effets et impacts, de même que celle de la pérennisation apparaît dangereuse étant donné les différences de longévité des programmes et les différences de contexte.

Il faut noter enfin la différence que présente SENS par son positionnement beaucoup plus à cheval sur le territoire picard et béninois, avec toutes les riches perspectives que cela représente en termes réels comme en termes potentiels de réciprocité entre acteurs des deux territoires.

3.6.2. Les similitudes

Dans chaque programme on trouve une mobilisation très forte des partenaires sur les situations sur lesquelles ils interviennent : une connaissance précise de l'ensemble des activités, des acteurs, des enjeux. Il apparaît également dans tous les cas une capacité importante à bien présenter les difficultés, les erreurs, les échecs éventuels ce qui est sans conteste la manifestation d'un professionnalisme.

On trouve aussi dans les rapports ce souci de bien documenter l'expérience, avec cependant dans le cas du Niger plus d'ouverture vers des modes d'expression plus multimédia (films) peut-être ?

3.6.3. Pour une meilleure valorisation de cette diversité

Chaque programme-situation présente donc des points forts et des points faibles. Au Niger l'économique est nettement moins travaillé que dans les autres pays en raison de la situation en grande partie, mais cette explication n'épuisant pas totalement la question du positionnement des acteurs sur cette question. Dans ce domaine, il apparaît cependant une difficulté commune à développer une pensée économique encadrée par un raisonnement politique, à construire des perspectives plus générales pour les régions données compte tenu de leurs spécificités, et en définitive à les traduire en politique économique sur les années à venir.

Le rapprochement des partenaires sur cette question pourrait être important pour renforcer cette dimension critique et à laquelle la coopération picarde tient beaucoup.

4

Questions évaluatives transversales

Cette section réunit une série de ressources pour répondre aux préoccupations qu'expriment les huit questions transversales déployées dans les termes de références¹⁶. Nos réponses ne seront pas particulièrement techniques en ce sens qu'aucun mode d'emploi du bien faire, aucune norme, aucune préconisation n'y seront formulés en tant que tels. Même si nous livrons des indications et diverses balises, nos contributions viseront plutôt à donner aux acteurs les moyens de produire leurs propres réponses en réponse à leur souci de consolider mais aussi d'amplifier l'action.

Nous proposons un itinéraire en trois temps. Le premier est consacré aux piliers de la coopération picarde, du moins tels qu'ils ressortent de l'analyse des programmes. Nous revisitons ces piliers à la lumière des travaux menés dans les trois pays. Ensuite, nous prendrons le temps d'interpeller les modalités de mise en œuvre. Pas toutes, bien évidemment, mais celles qui semblent occuper une place centrale dans les relations de coopération. Enfin, nous ferons un retour sur les finalités. Pour garantir que le sens de l'action ne s'effrite pas.

Ce parcours permettra, nous l'espérons, de mettre en lumière à la fois l'originalité mais aussi la valeur des efforts engagés par la Picardie et ses partenaires, parfois depuis une vingtaine d'années et ainsi contribuer à en fortifier les bases.

4.1. Les piliers- « clefs » de la coopération picarde

4.1.1. La maîtrise d'ouvrage : point d'arrivée d'un itinéraire d'apprentissage technico-managérial ou point de départ d'un processus d'apprentissage politique ?

La maîtrise d'ouvrage est mise au premier rang des préoccupations dans les trois programmes. Ce n'est évidemment pas une surprise. Dès les tout débuts de la coopération décentralisée et de l'appui au processus de décentralisation à la fin les années 1990, cette dimension avait déjà été pointée comme une finalité majeure. A cette époque, il était question de développer de véritables capacités d'action à hauteur des communes. La maîtrise d'ouvrage figure justement bien en vue parmi les domaines où ces capacités trouvaient le plus spectaculairement à s'exprimer. Il faut préciser que les services offerts par les communes à leurs citoyens reposent le plus souvent sur des équipements et des infrastructures dont la qualité et la durabilité sont déterminantes. La qualité des services offerts par les communes dépend pour une part essentielle de la qualité de la maîtrise d'ouvrage. En outre, rappelons-le, un des enjeux de la décentralisation réside dans le transfert aux communes d'un certain nombre de compétences et de services jusque là assurés par l'Etat central. La maîtrise d'ouvrage incarne précisément une de ces compétences clefs. Enfin, la qualité des élus et de leurs œuvres est régulièrement examinée au niveau

16- Ces huit questions sont reprises pour mémoire en annexe 1 telles qu'elles ont été reformulées lors de la dernière réunion de cadrage en mai 2011.

de leurs capacités à mener à bon port des chantiers qui engagent les deniers publics, et donc l'argent de leurs contribuables.

4.1.1.1. Trois dimensions, trois temps forts

La maîtrise d'ouvrage engage classiquement trois moments forts. *Avant la réalisation*, lorsqu'il faut monter des dossiers d'appel à candidature, quand la sélection des entrepreneurs et la décision sont prises, c'est-à-dire avant même que les chantiers soient lancés..., les compétences et la probité des autorités communales sont mises à l'épreuve. Les entreprises retenues sont-elles réellement les meilleures à coût égal ? Ont-elles été effectivement choisies sur la base de leur offre technique et financière sans autre interférence partisane ? De telles questions sont classiques. *Pendant la réalisation*, d'autres compétences habituellement recherchées lorsqu'il est question de maîtrise d'ouvrage sont mises en avant : la capacité à suivre les chantiers et les entrepreneurs, la capacité à faire exécuter fidèlement les engagements des entreprises en temps utiles, le contrôle des matériaux et des travaux, en particulier leur conformité aux plans et cahiers de charge, les différentes phases de la réception des ouvrages, ... Enfin, il faut noter un troisième temps fort, et non des moindres, celui qui survient *après les chantiers* et qui embrasse la gestion et la maintenance des réalisations réceptionnées, c'est-à-dire l'ensemble des mesures, dispositions et organisations appelées à garantir leur pérennité. Ce troisième est de loin le plus long. En effet, alors que les deux premiers temps mobilisent les efforts pendant des périodes relativement brèves, de surcroît de manière discontinue bien que le canevas puisse sensiblement varier selon les ouvrages, le troisième exige des efforts dans le long terme et une vigilance continue.

La maîtrise d'ouvrage est donc cadencée. Comment cette cadence a-t-elle été tenue dans les environnements où le CRP intervient en appui ? En règle générale, la situation est comparable dans les trois pays : si les deux premiers temps sont plutôt bien maîtrisés, il ressort cependant que le dernier reste souvent problématique. Sans doute parce qu'il dure aussi longtemps que les réalisations elles-mêmes. On peut même dire, grossièrement, que les réalisations dureront aussi longtemps que l'organisation et les dispositifs post-ouvrage dureront. Contrairement aux deux premiers temps. Il faut dire aussi que ce troisième temps, plus que les deux premiers, met en jeu deux autres dimensions. Deux dimensions transversales qui donnent tout leur sens aux efforts engagés dans la maîtrise d'ouvrage.

4.1.1.2. Trois dimensions transversales, gouvernance démocratique, régulation et sanction

Il n'est pas tout à fait exact de réduire ces trois dimensions à l'après-réalisation, au seul troisième temps, mais peu importe. La maîtrise d'ouvrage implique la gouvernance démocratique dans la mesure où il faut faire des choix transparents, argumentés, des choix qui offrent l'occasion de débats. Les appels d'offre mettent concrètement à l'épreuve la probité des élus et des instances. Mais par la suite, cette gouvernance est mise au défi lorsqu'il s'agit de faire appliquer les décisions de maintenance, quand il faut renouveler les comités de gestion ou dès lors qu'il est faut assurer leur fonctionnement efficace dans la durée. La régulation, au sens de produire des règles et des normes, signale la seconde dimension. Les réalisations, pour durer, exigent d'établir et mettre au travail, non seulement des règles et des normes, mais également les cadres sociaux dans lesquels ces règles et normes acquièrent force et pertinence dans la réalité sensible. Cette dernière dimension étant indissociable d'une troisième : la sanction.

Il apparaît ainsi que les chantiers et, d'une manière générale, tout ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage, implique trois domaines cruciaux d'apprentissage politique. En réalité, on peut affirmer sans trop de risque de se tromper que la maîtrise d'ouvrage et les efforts qu'elle implique tirent en définitive leur pertinence ultime du fait qu'elle rend possible le déploiement et la mise à l'épreuve concrète de ces deux dimensions. Pourtant, au vu de ce qu'il a été donné d'étudier dans les trois pays, il n'est pas certain que l'importance stratégique de ces deux dimensions ait été suffisamment perçue. En effet, par réflexe, souvent, les regards se portent sur les réalisations en tant que telles, sur leur

matérialité, ici un puits, là-bas un bâtiment, ailleurs encore un ouvrage d'art (pont, radier, piste, ...), alors que leur valeur est avant toute autre chose à rechercher dans leur *immatérialité*, c'est-à-dire dans le développement des qualités sociales et politiques qu'elles permettent d'acquérir ou d'actualiser. En conséquence, les bonnes questions, à soulever le plus souvent possible, ne portent pas sur les réalisations elles-mêmes (comment elles sont, leur qualité, à quoi elles servent, qui elles aident, si les équilibres "genre" sont correctement respectés, ...?) mais sur ce qu'elles déclenchent et sur les apprentissages sociopolitiques qu'elles rendent possibles. Paradoxalement alors, la bonne maîtrise d'ouvrage n'est pas celle qui aboutit à des réalisations parfaites mais plutôt celle qui permet les meilleurs apprentissages en matière de gouvernance démocratique et de régulation.

Entendons-nous ici : les meilleurs apprentissages ne correspondent pas à la reproduction conforme de ce qui a pu avoir été transmis lors des formations mais clairement à la capacité d'invention – ou de réinvention – propre des acteurs. Prenons le cas des règles. Ce qui est déterminant pour l'avenir d'une réalisation, ce n'est pas tant la qualité des règles et normes pour son usage conforme et durable, mais la capacité à faire évoluer ces règles et normes dans le sillage des situations problèmes qui se présentent au jour le jour et qui jalonnent inévitablement son histoire. La maîtrise d'ouvrage s'évalue donc dans la durée. Mais attention : durée ne signifie pas fixité. Au contraire, elle veut dire exactement l'inverse : durée signifie évolution. Ainsi, sans doute, le meilleur indicateur pour apprécier finement la qualité d'un processus de maîtrise d'ouvrage réside-t-il dans la *maîtrise des évolutions* de tout ce qui engage l'ouvrage et l'organisation sociopolitique autour de l'ouvrage. Maîtrise d'ouvrage et maîtrise des évolutions sont deux facettes d'un même processus.

Reste enfin la sanction. C'est elle qui distingue dans doute le plus clairement l'action d'une collectivité locale de celle d'une ONG ou d'une association. Au Bénin, les contrats passés entre communes et prestataires que nous avons pu parcourir révèlent des faiblesses à ce niveau. Les sanctions ne sont pas précises, les responsabilités définies trop sommairement. A Madagascar, le problème prend une autre dimension, liée plutôt aux représentations du pouvoir¹⁷... Au Niger, les maires longtemps discrédités par l'Etat central, pouvaient se faire gifler pour avoir demandé l'impôt au marché.

Jusqu'à présent, cette dualité fondamentale est restée en retrait dans les trois pays visités. Elle est en attente d'être pleinement prise en considération. Les contextes dans certains pays comme au Niger ou à Madagascar, ne sont cependant pas particulièrement propices à leur prise en compte. Particulièrement dans les deux dimensions qui pourtant apparaissent les plus pertinentes, la gouvernance démocratique et la régulation/sanction. Voilà ainsi soulignés des domaines où des progrès remarquables sont envisageables à moyen et long terme.

4.1.2. Les fonds de développement : un instrument à usages et finalités multiples

Les trois programmes pays ont tous mis en œuvre des instruments financiers destinés à soutenir les efforts des acteurs communaux, que ce soient les élus, les associations locales ou les opérateurs économiques. A cette diversité d'acteurs, dont la spécificité est reconnue à juste titre, correspond une *diversité de fonds* : (i) des fonds pour les investissements (infrastructures, équipements), (ii) des fonds pour l'appui aux associations et aux dynamiques citoyennes locales, (iii) des fonds destinés à soutenir l'économie locale et les preneurs d'initiatives. D'un pays à l'autre, les dénominations peuvent changer mais en gros les affectations et configurations sont similaires. Ces trois familles de fonds sont complémentaires et permettent de prendre en considération la spécificité des familles d'acteurs. C'est

¹⁷ Nous entendons par là la manière précise dont les populations raisonnent les questions de pouvoir et le rôle des chefs. Actuellement une perspective verticale et manifestation hiérarchique de la société domine les mentalités.

assurément une force des trois programmes que de disposer d'instruments adaptés aux préoccupations différenciées de chaque catégorie d'acteurs¹⁸.

Il faut mettre en exergue la *double vocation de ces fonds*, un autre point fort des trois programmes : (i) soutenir des réalisations ou des initiatives souvent stratégiques mais également (ii) offrir une opportunité d'apprentissage des fondements de la gestion¹⁹ : comment traduire une idée en un projet, comment traduire ce projet en dossier, comment monter ce dossier de façon à rendre le projet à la fois pertinent et attractif, comment réaliser concrètement le projet, comment l'inscrire dans la réalité, comment établir des relations de coopération avec des institutions d'aide ou d'appui, comment rendre des comptes et expliquer ses réalisations,... Les financements sont des occasions concrètes qui se présentent aux acteurs de terrain pour s'initier à des pratiques autrement rébarbatives. Ils les aident à se familiariser avec un univers où les normes sont mises au service de la rigueur.

L'organisation autour des fonds mérite d'être soulignée. Ces fonds reposent sur un principe de gestion participative. En pratique cela signifie que les choix, c'est-à-dire la décision d'affecter telles sommes à telles fins concrètes, revient aux acteurs communaux. Selon le type de fonds, selon les pays, les procédures et l'organisation pourront varier mais la perspective générale reste similaire : la sélection des initiatives ou projets soutenus se réalise en toute transparence, publiquement, sur la base de critères qui ont eux aussi fait l'objet de débats et d'ajustements. En règle générale, une large publicité a été faite de façon à ce que tous les porteurs d'initiatives, qu'ils soient publics ou privés, selon le type de fonds, puissent se mobiliser en temps utile. De ce point de vue là, les fonds mettent en forme concrètement des principes démocratiques fondamentaux. Ils sont en quelque sorte un lieu d'apprentissage concret de la démocratie participative.

Cette propriété n'est pas à négliger dans la mesure où, habituellement, tant au Bénin, qu'au Niger ou à Madagascar, les sources de financement sont souvent perçues comme étant des instruments à l'appui des puissants, ou alors comme le domaine des plus malins ou des plus chanceux. Leur accès est régulièrement interprété comme une affaire mystérieuse, sinon même comme relevant de magie²⁰. Les fonds démontrent au contraire que les financements ne participent pas de ce schéma magique et que les règles qui organisent l'accès à l'argent peuvent être données et gérées par les hommes sans recours à la magie ou à la puissance qui inspire la peur.

4.1.2.1. Des fonds qui répondent à des besoins ou qui les suscitent ? Des initiatives endogènes poussées de l'extérieur ?

Les fonds ont pour vocation d'encourager l'initiative locale, de rendre possible, sinon de faire vivre, des dynamiques locales. Une question se pose d'emblée : dans quelle mesure s'agit-il de dynamiques *ad hoc* ? Autrement dit, les fonds encouragent-ils des dynamiques qui existent déjà et qui bénéficient alors d'un surcroît de moyens ? Ou bien apparaissent-ils aux acteurs comme autant de ressources à capter et pour l'acquisition desquelles ils "jouent le jeu" ? Cette question n'a pas manqué de surgir sur le terrain, tant à Madagascar qu'au Bénin ou au Niger.

18- Au Niger, sur un plan strictement formel, il s'agit en réalité d'un fonds unique, le fonds de développement local (FDL), munis de trois guichets : un premier destiné à l'appui aux investissements communaux (FIC), le second voué au financement des actions de renforcement des capacités des élus et des agents communaux (FAC) et le troisième dont la vocation est le financement d'actions à caractère économique émanant d'organisations ou d'associations active dans la société locale (FIT).

19- Soulignons qu'au Niger, le FAC est un guichet original qui a pour finalité de soutenir la formation des acteurs communaux, les élus et les agents.

20- Personne ne peut nier le poids des marabouts au Niger ou de leurs homologues évangélistes ou magiciens au Bénin. Dans les sociétés locales, argent et magie font régulièrement bon ménage. Dans la pensée populaire, en ville comme dans les campagnes, l'argent n'arrive jamais du seul fait de son travail, de ses talents ou de son habilité, on lui attribue toujours un surplus magique. La richesse est régulièrement attribuée à ses relations, que ce soit avec les puissants ou avec des êtres surnaturels ("*Le gars là, il a un wak !*"). C'est pourquoi l'homme ou la femme riche inspire avant tout la peur ou l'envie, mais rarement l'admiration.

Il semble qu'un *principe d'alignement* soit régulièrement mis en œuvre de telle sorte que les acteurs en viennent à monter des projets parce qu'une opportunité de financement se présente à eux. Ils prennent connaissance des règles du jeu propres à la mise à disposition des fonds et s'alignent sur les modalités, jusqu'à configurer leurs initiatives conformément. Les initiatives naissent souvent après que la publicité pour les fonds ait été faite. Dans ce cas, un doute surgit : les fonds vont-ils à la rencontre des besoins des acteurs ou bien, au contraire, font-ils naître des besoins jusqu'à les conditionner ? Pour prévenir toute dérive opportuniste, un principe de cofinancement a été généralisé. A-t-il pour autant évacué la difficulté ? Ce n'est pas certain. Paradoxalement, la conditionnalité du cofinancement a parfois exacerbé la logique opportuniste de captation. Comment ? En mobilisant la créativité des acteurs locaux dans le sens de répondre à l'exigence de cofinancement plutôt que de privilégier la pertinence de l'action à financer²¹.

De manière générale, il convient de garder à l'esprit la contradiction propre aux dispositifs de financement, souvent inévitable : l'argent de l'aide, qui par essence provient de l'extérieur, est destiné à développer les capacités propres des acteurs. L'aide développe la force intérieure en mobilisant une force extérieure²². Cette contradiction joue d'autant plus que les populations des trois régions sont culturellement dynamisées par un puissant principe d'extériorité suivant lequel le changement vient de l'extérieur : on s'y adapte, au mieux on ruse avec les occurrences qui l'accompagnent. Comment les programmes pays peuvent-ils désamorcer ce principe à travers les dispositifs et pratiques de mise à disposition des fonds ?

4.1.2.2. Formaliser les structures bénéficiaires des fonds ou appuyer leur développement organisationnel ?

Les fonds ont été à l'origine d'une pression pour la *formalisation organisationnelle*²³. En effet, dans les trois pays, l'accès au financement n'est envisageable que pour des structures formelles. Il en résulte que l'organisation formelle devient une priorité même pour des structures sans véritable vision, sans plan d'action, et parfois même sans autres activités que celles qui sont appuyées de l'extérieur par le financement demandé. Dans les trois pays, il faut envisager que les organisations formelles soient montées, non pas parce que la formalisation apporterait un surcroît d'utilité ou d'efficacité interne de plus, mais en réponse à la contrainte. Si la formalisation sécurise les gestionnaires des fonds, il faut se demander dans quelle mesure elle rend réellement service aux bénéficiaires.

Cela dit, il faut reconnaître que le fait d'interpeller la structure demandeuse d'un appui financier sur sa solidité organisationnelle est une pratique judicieuse. Indépendamment du fait qu'une telle précaution sécurise les fonds et leur bon usage, en liant la question organisationnelle aux aspects purement financiers, le financement dédouble alors sa vocation d'instrument de développement : (i) il sert pour financer une action qui possède en elle-même une utilité développementale et (ii) il offre une occasion concrète de mener un bilan organisationnel.

Le point important ici réside moins dans le fait même de réaliser un tel bilan que dans la manière d'y parvenir. Deux positions sont possibles. Soit le bilan est conduit dans le but de vérifier la conformité organisationnelle en regard d'un standard ou d'un modèle. C'est là précisément qu'intervient la formalisation. Les trois programmes pays n'ont pas ménagé leurs efforts pour que les organisations soutenues rentrent dans un schéma d'organisation formelle reconnue. Avec récépissé, statuts et

21- Le cas a parfois été observé à Madagascar où les acteurs ont surtout déployé leur imagination pour réunir le cofinancement exigé négligeant de questionner loin la pertinence intrinsèque des initiatives (les "bons" projets devenaient alors avant tout ceux qui étaient cofinancables, ceux pour lesquels il était possible de réunir la contrepartie attendue).

22- Une expression bien connue tente de nouer cette contradiction en affirmant que "*l'aide est destinée à tuer l'aide*".

23- La formalisation concerne les fonds d'appui aux initiatives locales ou économiques.

règlement intérieur. Soit le bilan est organisé autour de questions ouvertes pour lesquelles les acteurs sont invités à produire et à tester eux-mêmes leurs propres réponses. Dans ce cas là, le programme ne propose plus de modèle organisationnel type mais appuie les acteurs dans la construction de leur propre solution organisationnelle, et le cas échéant, en facilitant l'expérimentation concrète des dispositions et structures mises à l'épreuve de la pratique.

Cette seconde piste est indiscutablement plus complexe, plus exigeante, sans doute davantage budgétivore. Par contre elle comporte l'avantage considérable de développer les compétences organisationnelles des acteurs. Et leur autonomie. Elle consolide véritablement la vocation développementale des fonds.

4.1.3. L'intercommunalité : trois grands défis en suspens

Une des originalités de la coopération picarde, insistons, réside dans l'appui aux dynamiques intercommunales. Cette prise de position, qui n'a jamais été reniée depuis les premières actions menées au Bénin, distingue véritablement le CRP dans la masse des initiatives prises sous le couvert de la coopération décentralisée. Les modalités et scénarios diffèrent d'un pays à l'autre mais la ligne directrice reste la même : développer la solidarité intercommunale, mettre en commun des compétences qu'aucune commune en particulier ne peut réunir, développer des logiques de concertation de territoires à territoires.

- Au Niger, les communes se sont regroupées conformément aux découpages des départements. Actuellement sur une base informelle; la loi nigérienne ne reconnaissant aucune structure intercommunale. C'est ainsi que ce qui tient lieu aujourd'hui d'intercommunale à Konni accueille les 6 communes rurales qui correspondent au département du même nom. Il est va de même pour les 6 communes du département de Madaoua qui ensemble se sont constituées en une structure d'allure intercommunale. Au Niger toujours la dimension intercommunale est aussi soutenue par le comité conjoint de coopération (CCC) qui réunit les 12 communes et la région Picardie. Chaque département a cependant mis en place un comité de concertation départemental (CCD) regroupant 18 élus. Au Niger, les lois sur la décentralisation permettent aux communes de se regrouper dans des organisations intercommunales. Toutefois, pendant toute la période de mise en œuvre du programme Picardie-Konni-Madaoua, le cadre juridique nigérien a privé ces organisations de personnalité morale et d'autonomie de gestion financière. Grâce aux réformes de la période de transition, la difficulté juridique qui empêche aux structures et organisations intercommunales de disposer d'une reconnaissance juridique formelle et de pouvoirs de décision et de gestion est cependant en bonne voie d'être levée. Les textes réglementaires (les décrets) devant attribuer formellement aux organisations intercommunales la reconnaissance juridique sont en cours de préparation.
- Au Bénin, il s'agit du conseil intercommunal des Collines, le GIC, qui se présente comme un groupement intercommunal des communes. Il réunit 24 élus, soit trois élus conseillers communaux de chacune des 6 communes membres en plus du maire. Il est dirigé par un président élu. Sous la responsabilité directe de ce GIC on trouve un service technique intercommunal (STI), parfois appelé cellule d'appui technique. Ce service, dirigé par un directeur technique, est lui-même composé de divers services opérationnels (appui conseil, renforcement des capacités, animation territoriale et suivi évaluation) auxquels sont adjoins un service de comptabilité et un secrétariat.
- A Madagascar, on retrouve un schéma similaire à ce qui existe au Bénin avec trois associations intercommunales, également dirigées par un collège de 16 élus parmi lesquels un président a été choisi. Chaque association héberge un service technique, le service d'appui technique intercommunal (SATI), placé sous la conduite d'un coordinateur. A Madagascar, il faut cependant souligner une spécificité : les associations intercommunales sont construites autour d'une municipalité urbaine. Les intercommunales forment chacune un "pôle urbain", soit une commune

urbaine avec, selon les cas, les 6 ou 7 communes rurales qui constituent sa périphérie directe. L'idée est ici clairement de mettre ensemble des communes qui correspondent à une entité "naturelle", tant sur le plan économique que géographique²⁴.

Une analyse approfondie de la dynamique et de la rationalité intercommunales a déjà été proposée dans le rapport consacré au PDPU²⁵. Les problématiques et questions soulevées par cette analyse s'applique en grande partie aux deux autres programmes pays. Nous n'en reprendrons ici que certains aspects parmi les plus interpellant. Pour la facilité, nous les exprimerons dans les termes de défis à empoigner.

4.1.3.1. Premier défi de l'intercommunalité : faire société

La tentative intercommunale abrite un défi de première importance qui pourtant passe facilement inaperçu. La perspective intercommunale exige de combiner deux logiques, la construction d'une unité globale qui fasse la société, soit ici la commune et surtout l'intercommunale d'une part et, d'autre part, la coexistence au sein même de cette unité de communautés fondamentalement hétérogènes, les fokontany (Madagascar) ou les villages (Bénin, Niger). Les communes, avant même de parler d'intercommunes, n'ont en réalité aucun ancrage historique ni sociologique sur lesquels s'appuyer. Même si l'histoire longue de chaque lieu diffère, et certainement si on passe d'un pays à l'autre, on peut cependant reconnaître un invariant : chaque village, parfois même chaque hameau, se vit grosso modo comme une entité plus ou moins autonome en ce sens que, non seulement elle ne se voit pas dépendre des autres mais, en outre, elles ne se sentent aucunement portés à former un tout. Ce sont tout au plus des circonstances historiques qui les ont versés dans un même ensemble.

Le terme "ensemble" n'est pas adéquat car il suppose qu'il y aurait une certaine cohérence. C'est là précisément que se situe le défi auquel s'attaque le projet intercommunal. La cohérence se crée dans la durée suivant deux lignes de forces. L'une, *horizontale*, se construit au gré des habitudes quotidiennes mais aussi des interactions, échanges et brassages, parmi lesquels les liens interfamiliaux, interlignagers ou interclaniques. Il arrive régulièrement que des langues locales ou des dialectes viennent renforcer cette dynamique horizontale. L'autre ligne de force est d'allure *verticale*. Elle s'appuie sur les rapports politiques qui s'établissent entre des entités territoriales ou micro-territoriales, des rapports d'allégeance mais le plus souvent des rapports de soumission. Des entités, plus ou moins voisines d'un point de vue strictement géographique, se retrouvent ensemble parce qu'elles sont placées sous le pouvoir d'une même autorité; ici un sultan, là-bas un roi, un prince ou un seigneur lointain et aux pouvoirs étendus, inspirant régulièrement la peur. S'il y a un fondement à la cohérence, c'est celle qui a été forgée par le partage d'une même condition de domination.

Bien entendu, de la région de Diana (Madagascar) aux Collines (Bénin) jusqu'aux départements de Konni et Madaoua (Niger), les contextes sociohistoriques des intercommunales diffèrent radicalement en bien des points. Sauf peut-être justement cette situation, celle de réunir des villages ou des entités territoriales qui n'ont sans doute jamais été solidaires de leur plein gré et où de tout temps ont dominé des dynamiques de cohérence externes et verticales²⁶. Or le projet intercommunal promeut une dynamique exactement inverse : (i) elle est *interne* parce qu'elle suppose que ce sont les communes,

24- Il faut préciser qu'actuellement, une des trois intercommunales accueille en réalité 15 communes, soit toutes les communes qui composent leur district administratif. La même intercommunale est constituée d'une association de 15 communes au sein duquel on identifie un pôle urbain regroupant une commune urbaine et les 7 communes rurales qui lui sont adjacentes. Cette situation institutionnelle, qui est la source de tensions diverses au sein du programme malgache PDPU, montre que le modèle de développement autour d'un pôle urbain ne s'impose pas avec la même force d'évidence pour tous les acteurs.

25- Rapport d'évaluation du PDPU, chapitre 3, sections 3.1 et 3.2.

26- L'épisode colonial, même s'il a été long, n'a pas affecté ces logiques au long cours. Ni d'ailleurs les 50 premières années des indépendances. Le projet de décentralisation a d'ailleurs démontré *a contrario* à quel point les logiques et dynamiques locales sont encore profondes et dominantes.

leurs élus mais aussi derrière eux les populations, qui veulent se mettre ensemble et construire "quelque chose" ensemble qui leur convient et qui facilite leur vie commune, (ii) elle est *horizontale* parce qu'aucune entité n'a vocation – ni prétention – à dominer les autres, parce que dès le départ le projet intercommunal repose sur un fondement démocratique et des pratiques participatives qui donnent corps et âme à la perspective horizontale. Le défi est donc immense puisqu'il s'agit pour ces populations d'inverser le cours d'une histoire longue qui les laisse, elles et leurs leaders, sans véritable référence historique, sans expérience de long terme à laquelle la mémoire pourrait recourir.

Le défi est d'autant plus important que les programmes pays reposent sur un *paradoxe* qui n'échappe à personne : la dynamique est interne, certes, mais elle est encore aujourd'hui largement promue, sinon perçue comme étant voulue de l'extérieur et mise en œuvre avec des moyens extérieurs, ceux que le CRP alloue à l'entreprise. En réalité, on se retrouve à chaque instant sur le fil du rasoir au prise avec cette ambiguïté qui sous-tend encore largement toute l'entreprise intercommunale : est-ce que c'est bien nous qui voulons ou bien est-ce que ce sont eux qui veulent que nous voulons, et nous on s'adapte, on se débrouille ? On le voit, le défi intercommunal réveille en creux le *défi de la volonté propre* : vouloir soi-même, parce qu'on le veut vraiment, et non pas parce que d'autres, ailleurs, dotés de la force, matérielle ou immatérielle, le veulent pour soi.

Cette incertitude – c'est eux qui veulent que nous voulions ou bien c'est nous ? – dont on comprend l'origine si on convoque l'histoire longue, s'infiltré dans tous les recoins de l'initiative intercommunale. Discrètement, à vrai dire de plus en plus discrètement au fur et à mesure que le temps fait son œuvre. Mais néanmoins elle est toujours là quelle que part en embuscade. Même au Bénin, après une vingtaine d'années d'efforts et de succès multiples. C'est pourquoi nous parlons ici d'un défi. Les termes de ce défi sont-ils suffisamment présent à l'esprit de ceux et celles qui appuient les processus intercommunaux ? Suffisamment clairement ? Le cas échéant, comment le rendre davantage prégnants dans les pratiques et les dispositifs ? Concrètement, comment contribuer à développer l'ancrage local des décisions (nous le voulons parce que nous, et seulement nous²⁷) ? Autrement dit, comment, à travers tout ce qui est entrepris, même très concrètement dans le sillage des réalisations matérielles, consolider la construction d'un "nous" élargi, un "nous" qui en vient à incarner la volonté générale des élus et populations qui constituent les entités intercommunales ?

Vouloir soi-même faire société est une facette cruciale. Toutefois, un tel projet ne peut durablement prendre racine que s'il est soutenu par des dynamiques identitaires qui inscrivent en chacun et en chacune le sentiment d'appartenir à une même entité. Le défi de la volonté propre se double d'un défi identitaire : comment contribuer à forger une telle identité dans l'espace intercommunal ? Non seulement du côté des élus, mais surtout au niveau des populations ? Quelles pratiques, quelles activités, quels dispositifs mettre en place pour renforcer petit à petit l'identité intercommunale ? Comment tout ce qui est entrepris sous l'égide de l'intercommunalité peut-il être *aussi* spécifiquement élaboré comme une opportunité pour enraciner une telle identité ? Le travail de construction identitaire devrait constituer un objectif permanent qui s'ajoute à tout ce que est entrepris par ailleurs techniquement, administrativement, opérationnellement.

4.1.3.2. Deuxième défi : articuler structure, territoire et société

Une intercommunale c'est bien entendu une *structure*. Une structure dont il est difficile de déterminer les contours formels. Au Niger, mais aussi à Madagascar et dans une moindre mesure au Bénin, la question du statut formel des intercommunales reste en effet largement ouverte, sinon irrésolue. Actuellement, on a affaire à des associations. Un statut par défaut qui ne rend pas hommage à l'ambition politique du projet intercommunal. Derrière cette dimension institutionnelle, on reconnaît la dimension opérationnelle, une dimension tout aussi importante. Essentielle même car, on le sait, la finalité d'une structure n'est pas à rechercher en elle-même mais dans l'action pour laquelle elle a été

27- Sous-entendu : pas parce que eux et leur puissance que nous craignons, pas parce que eux et leurs moyens que nous visons, pas parce que eux et leurs alliances auxquelles nous aspirons d'être associés, ...

mise en place. Une structure est destinée à fonctionner et à exercer une mission, parfois même une influence sur la société autour d'elle.

Le *territoire* intercommunal, soit les dimensions géographique et économique de l'espace où se fonde l'intercommunalité, engage la conscience d'appartenir à une entité géographique, c'est-à-dire une entité qui ne se réduit pas aux seules activités humaines mais qui les envisage comme partie prenante d'un espace naturel, ici un bassin versant, là-bas une plaine sédimentaire ou un complexe dunaire archaïque résiduel (Niger), ailleurs encore un ensemble de collines (Bénin) ou de reliefs rocheux entrecoupés d'espaces forestiers plus ou moins vastes (Madagascar). Le territoire intercommunal n'est pas un donné au sens où son entité ne s'impose nullement à l'évidence. Au contraire, un territoire ne devient territorial que si on le perçoit – et le conçoit – délibérément comme tel, c'est-à-dire comme une entité dotée d'une consistance propre. Autrement, le territoire est un construit, un construit social, "quelque chose" dont on parle spécifiquement entre gens du lieu, qu'on dénomme spécifiquement et dans lequel ceux et celles qui y vivent peuvent se reconnaître ("*Là, c'est chez moi. Là, c'est de moi*").

Une intercommunale, c'est aussi potentiellement une *société* intercommunale, dimension sociopolitique, qui suppose que le territoire et la structure qui l'incarne sont sources d'enjeux communs, des enjeux dont on a conscience mais qui en retour forge cette conscience. Etre de là, c'est être – se faire – délibérément partie prenante de *et* dans des enjeux. C'est à ce prix là que des gens qui vivent ensemble dans un même territoire en viennent à former une communauté de destin lié. Une communauté à laquelle on s'identifie, dans laquelle on se reconnaît²⁸.

Structure, territoire, société. *Comment articuler ces trois niveaux ?* Tel est le second grand défi qui s'offre à ceux qui font le pari de la perspective intercommunale. Insistons : l'articulation n'est pas une préoccupation marginale. Au contraire, l'avenir de l'idée *et* de la réalisation d'intercommunales en dépend totalement. Autrement dit, la pérennité de la perspective intercommunale, et donc des structures mises en place sous son couvert, et donc des services développés en son nom, et donc de toutes les dynamiques socioéconomiques lancées sous son égide, dépend directement de la manière dont ce défi est réalisé. La découverte de *l'inséparabilité de ces trois niveaux* (structure, territoire, société) est, à notre avis, à compter parmi les résultats pertinents de la coopération engagée par le CRP dans les trois pays.

La question de l'articulation est posée. Mais la voie pour y répondre est largement ouverte. Et aujourd'hui encore incertaine. D'un programme pays à l'autre, les réponses sont différentes. D'une certaine façon, chaque pays expérimente à son niveau la voie qui lui semble la plus porteuse.

Au Niger, les efforts de la *lutte contre la désertification* (LCD) se présente comme le champ de possibilités le plus exploré. A juste titre. S'il est un défi face auquel tous les efforts prennent leur sens immédiatement, c'est bien celui de stabiliser le cadre environnemental. En attendant de l'améliorer et de le rendre plus accueillant pour les activités humaines et particulièrement l'agriculture et l'élevage. C'est-à-dire pour ce qui permet aux populations de vivre et parfois de survivre. Le désert qui s'infiltré partout et qui ronge les terroirs n'est pas l'affaire d'un petit Mamadou ici, ni d'une petite Awa là-bas. Ce n'est même pas l'affaire de la communauté villageoise à laquelle l'un et l'autre appartiennent. C'est le défi qu'affronte l'ensemble des communautés villageoises d'une vaste région. Le succès d'une lutte environnementale de cette ampleur réside justement dans l'articulation – la mise en cohérence et la coordination – des efforts, initiatives, actions, plans mis en œuvre. La question concrète qui se pose aux nigériens impliqués dans le programme PKM est donc de savoir dans quelle mesure tous les efforts déployés dans le cadre de la LCD contribuent aussi – explicitement, sensiblement,

28- L'identification à une société plus large que celle où l'on vit au quotidien n'est en aucune manière une perspective tranquille. Prenons, à titre d'exemple, le Niger où les commune sont le lieu permanent de tensions entre chefs traditionnels et élus communaux, entre autorités locales de nature diverse, claniques, religieuses, économiques, ... et autorités communales.

concrètement – à développer l'articulation des trois niveaux, structure, territoire, société. Comment, le cas échéant, progresser pour consolider cette articulation de manière à ce qu'elle devienne progressivement "naturelle" ? C'est-à-dire de manière à ce qu'elle rentre progressivement dans la vie des populations et de leurs élus ou autorités, qu'elle déclenche spontanément des ajustements ou des réactions à l'appui d'une telle articulation ? Il apparaît donc que ce qui est en jeu à l'échelle intercommunale n'est pas seulement d'arrêter le désert mais, tout en stoppant l'avancée du désert, de construire et de généraliser cette articulation. Pour le dire autrement, il s'agit en fin de compte de mettre la LCD au service d'une telle construction. Pas pour la beauté. Mais simplement parce qu'en définitive c'est une des conditions de base de la durabilité des efforts et réalisations de LCD.

A Madagascar, la question de l'articulation est abordée d'une autre manière. Autre contexte, autre voie. Mais la question reste bien la même : comment articuler structure, territoire, société à la fois comme fondement et liant de la démarche intercommunale ? Cette fois, c'est le *champ économique* qui est exploré. Avec en outre l'hypothèse séduisante des pôles urbains, la ville et ses communes adjacentes formant un ensemble dynamique et entraînant. L'économie se prête particulièrement bien aux approches "territoires", elle renforce la cohérence des cadres de l'action. Toutefois, pour que les deux autres dimensions, structure et société, soient également liées harmonieusement au train de l'économie, une modalité supplémentaire s'avère indispensable : une réflexion de fond doit être menée sur les économies locales et régionales, pas seulement l'économie telle qu'elle fonctionne aujourd'hui mais surtout aussi l'économie telle qu'on la voudrait chez soi demain²⁹. Dans la Diana, la question clef se formule alors dans les termes suivants : comment mettre les efforts déployés pour développer les économies locales et régionales également au service de l'articulation structure, territoire, société ?

Au Bénin on enregistre des réponses importantes avec un accent fort sur l'animation à la participation des populations, mais dont l'ampleur oblige à des préoccupations instrumentales presque logistiques³⁰, qui distraient des autres enjeux de construction du territoire intercommunal autour de la définition d'une communauté de destin. Etant donné notamment le déséquilibre entre l'importance accordée à cette animation d'individus et celle accordée aux structures (instances ; conseil communal) et aux constructions sociales (organisations, corps professionnels, ordres traditionnels) où se décident le devenir des habitants du territoire. Des réponses potentiellement très importantes en termes de développement économique à long terme, mais qui doivent encore faire leurs preuves et qui ne sont actuellement que très marginalement intégrées aux "projets de territoire" que sont les PDC.

4.1.3.3. Troisième défi : de la tontine de services à la communauté de destin, de l'espace technique à l'espace politique

Plusieurs options stratégiques pour lancer ou appuyer la dynamique intercommunale se présentent concrètement : l'entrée par les services et ressources mises en commun, l'entrée par l'économie (avec l'hypothèse du "pôle urbain" testée à Madagascar), l'entrée par la résolution des conflits (pouvoirs modernes, pouvoirs traditionnels, une tension saillante au Niger), l'entrée par la déconstruction du découpage administratif (le district ou le département qui se mue en entité intercommunalité, le cas a été observé à des niveaux d'intensité différente dans les trois pays), l'entrée par la culture et les héritages socio-patrimoniaux,.... Aujourd'hui, cependant, quel que soit le pays considéré, seule la première option, celle que l'on pourrait qualifier de tontine de services, a été systématiquement mise en œuvre. Il en ressort un troisième défi, celui de transformer l'espace technique que constitue l'intercommunalité aujourd'hui en espace politique.

Précisons ce qu'on veut dire par là : un espace devient politique, non pas parce qu'on y mènerait des activités politiques, ce qui est le propre de tout espace social quel qu'il soit, ou parce que les acteurs

29- Cette perspective a été largement discutée dans le rapport d'évaluation du PDPU au chapitre 3, dans la section 3.12 et également, quoique de manière plus diffuse au chapitre 5. Nous y renvoyons le lecteur intéressé.

30- « mécaniques » est le terme repris par certains des protagonistes de cette démarche qui en reconnaissent bien les difficultés

politiques y occuperaient une place importante, y jouant même des rôles en vue, comme c'est le cas aujourd'hui avec les élus au sein des associations ou structures intercommunales au Bénin, au Niger ou à Madagascar, mais parce qu'il est le lieu où *une vision politique* prend forme, c'est-à-dire un projet de transformation de la société intercommunale. Société au singulier, première indication d'une perspective politique dans un contexte où, nous l'avons dit ci-dessus la construction d'une société à partir de sociétés locales, parfois micro locales, se présente comme un défi. De là dérive immédiatement une question qui s'adresse aux acteurs des trois programmes pays : quelle vision, c'est-à-dire, soyons clairs, quelle transformation sociétale est-elle ciblée à travers les multitudes des initiatives "terre à terre" prises dans le sillage des intercommunales ? Comment la vision politique élaborée à l'échelle de l'intercommunale en vient-elle à inspirer la vie communale et locale ?

Pour qu'une vision politique, au sens de transformation de la société, puisse se dégager, cela exige qu'une *analyse de la société* soit conduite par ceux-là; et avec ceux-là même, qui devront la réaliser. Une vision ne tombe pas du ciel, elle se construit progressivement, de préférence dans l'action qui se confronte avec la réalité. D'où l'intérêt des dynamiques de planification. Ici, cependant, il convient d'attirer l'attention sur *deux dérives* qui menacent en permanence les exercices de planification : (i) risque de réduire l'analyse à une compilation des problèmes ou besoins, sorte d'échafaudage qui aurait vertu à plaire à tout le monde sans pour autant déplaire à personne et (ii) le risque de disperser les énergies dans un exercice vain de compilation de différents plans de développement communaux ou villageois. La vision intercommunale ne peut en aucune façon se réduire à l'intégration de visions locales ou communales.

Les évaluations menées dans les trois pays montrent qu'aujourd'hui on est loin de disposer d'une telle analyse à hauteur des intercommunales, qu'il n'y a pas à proprement parler de vision intercommunale autre que la volonté de pérenniser une centrale de services accessibles aux communes membres. Les évaluations indiquent également que, si les acteurs sont relativement clairvoyants en ce qui regarde leurs problèmes et besoins, par contre ils se retrouvent globalement démunis lorsqu'il s'agit de *se* les expliquer, particulièrement quand il faut mettre en lumière la manière dont les *causes* qu'ils identifient produisent concrètement les effets qu'ils redoutent. Les analyses qui rendent intelligibles les situations mal vécues manquent, de même que les analyses qui éclairent les *mécanismes* par lesquels les difficultés surviennent, se développent et finissent par s'incruster. La quête des *responsabilités propres* fait aussi cruellement défaut. Pourtant, de telles analyses sont au fondement de toute démarche visant à élaborer une vision³¹. En particulier, elles permettent de mettre le doigt sur les transformations sociétales à prioriser.

4.1.4. Participation, animation et concertation : opportunités, limites et impasses

L'animation à la participation de la population dans l'élaboration des PDC est une dimension importante de la coopération décentralisée. Elle prend cependant des formes différentes selon les pays ou en tout cas des expressions différentes dans le discours des acteurs. Plus répartie au Niger entre

³¹ - L'exemple de la lutte contre la désertification au Niger est édifiante de ce point de vue là. Si les efforts se perpétuent avec en ligne de mire la seule lutte contre les symptômes de la sécheresse, des famines ou de la dégradation de la biosphère locale, il est à craindre que les réalisations actuelles, quelles que spectaculaires qu'elles puissent être, ne soient qu'une parenthèse dans un drame appelé à se prolonger. Au Niger, la sécheresse en tant que telle n'explique pas grand chose. Elle fait partie de la vie des populations depuis toujours. Ce qu'il faut sonder, c'est la manière précise dont les activités humaines, les comportements, les stratégies individuelles et collectives en viennent à déclencher des famines de manière systématique et, en fin de compte, de façon si efficace. Ce sont les compétences, sinon les talents individuels ou collectifs, propres à transformer un potentiel de sécheresse en sécheresses et famines effectives – et à répétition – qu'il convient de mettre à jour et de comprendre. Il faut mettre en pleine lumière les raisons et mécanismes qui font qu'aujourd'hui les mêmes sécheresses provoquent des famines alors que par le passé elles n'en provoquaient peut-être pas. Nous ne sommes pas certains, hélas, que le défi de la sécheresse soit suffisamment – et délibérément – attaqué avec une telle perspective en tête.

conseillers et techniciens, elle s'est concentrée au Bénin dans la figure d'un « animateur » installé à la mairie par le programme (mais payé par le ministère à travers la Maison des Collectivités Locales (MCL), ceci étant le fruit d'un travail conséquent de plaidoyer auprès du ministère). Avant de l'analyser en tant que telle, examinons sommairement la situation qui prévaut dans chaque pays.

4.1.4.1. La participation et l'animation dans les trois pays : vue d'ensemble

Au Bénin, la genèse est particulière et repose sur une histoire un petit peu plus longue. L'animation territoriale a été mise en place avant la décentralisation, dans le but d'élaborer avec les populations des futures communes des chartes de territoire, véritable contrat entre les habitants et les autorités pour le développement de leur territoire. La démarche d'élaboration des chartes était fondée sur une approche participative ascendante, c'est-à-dire de la base (village) au sommet (commune). A partir de 2003, et à la suite d'une évaluation critique sur le fait que la démarche n'impliquait pas les élus, mis devant le fait accompli, celle-ci va être sensiblement aménagée :

- Les élus sont conviés à toutes les réunions depuis le village jusqu'à la commune ;
- Deux animateurs villageois (un homme, une femme) sont identifiés par le village ;
- L'arrondissement va être investi comme niveau stratégique entre le village et la commune.

Les problématiques posées par les acteurs aujourd'hui concernent surtout l'animateur : son statut, la préservation de son salaire payé par le ministère après le programme, son insertion dans l'administration communale.

A Madagascar, la participation reste organisée pour relever les manques, les difficultés exogènes aux individus et aux collectifs et peut donner, vu de loin, l'impression de dispositif de capture des fonds extérieurs ...

Au Niger, on parle moins d'animation que d'appui-conseil. La différence est notable et suppose une plus grande mise en perspective des demandes faites par les villageois. Cet appui-conseil est également moins concentré dans un poste particulier. Des commissions sont mises en place dans les communes pour suivre les travaux d'élaboration des PDC et des conseillers-élus responsabilisés pour le suivi. L'implication des maires en particulier dans l'étude de faisabilité sociale apparaît ici très importante. Le choix de la participation des populations est un choix établi par les maires eux-mêmes et dont la mise en application, variable selon les communes, témoigne d'une grande latitude laissée aux communes.

Ces différentes démarches permettent de poser des questions transversales sur cette dimension importante du développement local : *pourquoi, comment et jusqu'où implique-t-on les populations dans la gestion des affaires locales ?* Ces questions nous les posons pour rappel car nous sommes conscients d'être en face de spécialistes, praticiens de ces questions. Il semble cependant qu'il ne soit pas inutile de les rassembler ici et de les approfondir, tant les circonstances particulières de la mise en œuvre limite le retour sur le sens et la portée des démarches.

4.1.4.2. La participation pourquoi ?

Après une période où les Etats occupaient le centre de toute l'attention, depuis les années 1960, les crises financières, en particulier celle de l'endettement, se sont succédées et ont abouti dans les années 1980 à la perspective de réduire l'Etat à la portion congrue. Les fameux Plans d'Ajustement Structurels (PAS) en sont une des manifestations les mieux connues et les plus spectaculaires. La participation populaire figure parmi les contre parties qui sont apparus nécessaires à mettre en œuvre. Elle avait déjà connu quelques gloires à la fin des années 1980 à une époque où l'appui aux paysanneries organisées occupait le devant de la scène et où il était beaucoup question d'autopromotion. Depuis la fin des années 1990, de la même manière que le genre, elle est devenue une quasi obligation pour toute initiative de développement ou de coopération. C'est à la même époque, peu après ce premier

engouement participatif, que s'est développé un autre mouvement, celui qui a porté la décentralisation et la déconcentration au centre des efforts de coopération³².

Ce petit détour par l'histoire attire l'attention sur le fait que la participation est de nos jours devenue une sorte d'impensé, c'est-à-dire une disposition devenue pour ainsi dire automatique. Elle s'impose aux acteurs de la même manière que le cadre logique, comme un élément qui désormais fait partie des règles de l'art en matière de coopération ou de solidarité internationale. Cette particularité explique pourquoi elle n'est pas spontanément questionnée et que souvent son investigation se réduit à des calculs élémentaires dans le style "combien de jeunes, combien de femmes, combien d'hommes ont pris part aux réunions ?"³³.

Si la participation est une pratique relativement ancienne dans le monde du développement, elle a cependant évolué au cours des 25 dernières années. De manière générale, la participation a d'abord été pensée principalement comme une disposition instrumentale, voire purement technique, comme une condition majeure de la viabilité et de l'efficacité des efforts de développement. Plus tard, et notamment à la faveur de la généralisation de la décentralisation, elle a été progressivement conçue également dans ses effets politiques. La participation est ainsi devenue un des moyens de donner la parole aux populations dans toute leur diversité, voire même aux sans voix. Elle s'est imposée comme une des modalités de l'exercice de la démocratie locale, comme une des manières commode de mettre en relation étroite, en dialogue, les élus et leurs populations. D'où cette attention particulière portée aux pratiques et structures de concertation.

Il existe évidemment une littérature abondante sur la participation et ses limites. De nombreux auteurs, par exemple Chauveau, Lavigne-Delville, Ndione, Olivier de Sardan ou Jacob dans le monde francophone, ont souligné les limites de la dimension politiques. Ils ont montré combien elle relevait souvent d'une représentation mythique des communautés présentées comme soudées, conduisant à des pratiques sommaires qui se résument souvent à quelques réunions collectives. Certains ont parfois opposé le développement local à la décentralisation sur base de telles analyses, considérant que, dans le premier cas, la dimension politique consistant à identifier les intérêts divergents, les désaccords, les clivages dans la société, ... était faible dans beaucoup de programmes. Par ailleurs, cette dimension politique était pensée encore trop souvent en opposition aux autorités locales et pouvait, à ce titre, freiner l'appropriation des nouvelles instances modernes dans des contextes où les anciens ordres politiques continuaient à avoir beaucoup d'importance. En d'autres termes, ce genre d'approches, qui résultait d'un héritage de démarches antérieures, n'était pas à la hauteur des nouveaux enjeux de redéfinition d'un « contrat social » entre les populations et leurs gouvernants.

Aujourd'hui, de manière générale, la *fonction politique de la participation* reste le talon d'Achilles des dispositifs participatifs. La quête du consensus, perçue comme la signature d'une participation réussie, laisse peu de place à la créativité du désaccord ou aux divergences heuristiques³⁴.

32- Il n'est pas inutile de rappeler au passage que le CIDR figure parmi les ONG françaises qui, dès le début des années 1990, ont promu la participation dans le paysage de la coopération française. C'est aussi l'une des ONG qui très tôt s'est intéressée au développement local et à la décentralisation, notamment dans sa dimension microéconomique et microfinancière.

33- D'autres analyses (Gauchet, Généreux) renforcent ce constat et font état d'un déficit du politique et du social-historique au profit du Droit et plus particulièrement de droits de l'individu, cimenté dans la charte des Droits de l'Homme, dont la dimension universalisante, empêche de questionner le rapport historique au politique et au social et en définitive « prive de support le processus réflexif qui permettait aux collectivités de se situer historiquement et d'ambitionner la maîtrise du devenir qui les traverse » (Gauchet M.(2005). *La condition politique*. Paris : Editions Gallimard, collection Tel, p. 42)

34- La divergence heuristique est celle grâce à laquelle des solutions nouvelles sont découvertes, des solutions qui ne relèvent pas du consensus, ni du compromis, mais de la création d'un nouveau cadre pour penser les problèmes.

Qu'en est-il de la participation dans les programmes appuyés par la Picardie ? Qu'en est-il en particulier de cette dimension politique ? De manière générale, la dimension politique, au sens défini ci-dessus, c'est-à-dire *grosso modo* la valorisation des désaccords et des approches qui s'attachent à en faire quelque chose, reste largement en retrait ; le conflit, au cœur du champ politique, n'est pas particulièrement recherché, ni travaillé dans ses potentialités. On est conduit à conclure, à vue de nez, que la participation dans les trois programmes, est en règle générale plutôt de nature instrumentale : elle est une technique qui garantit l'assise sociale sur la base de laquelle des efforts sont engagés, une technique qui recherche à construire l'assentiment populaire qui est perçu comme le gage d'une appropriation garantissant la pérennisation des investissements.

Si on admet cette conclusion, on découvre que s'ouvre à cet endroit un vaste champ de possibilités nouvelles pour approfondir la participation au sein des trois programmes. La question pourrait alors être la suivante : comment développer la dimension politique de la participation dans toutes les situations où elle est encouragée ? En d'autres mots, comment davantage faire meilleur usage des désaccords et des conflits ? Comment travailler pour rendre créatifs ces désaccords, divergences, différends ?

4.1.4.3. La participation de qui ?

Une des difficultés auxquels les programmes ont dû se confronter consistait, notamment, à prendre du recul avec les pièges des différenciations classiques, selon le statut, le genre, l'âge, pour ne citer que les plus conventionnelles. Rien ne permet de dire que de telles distinctions soient en elles-mêmes suffisamment pertinentes. Les jeunes fils de notables n'ont pas les mêmes intérêts que les fils d'anciens captifs. Leurs femmes n'ont plus. Les jeunes filles de 12 à 16 ans, particulièrement au Bénin et plus encore au Niger, ne vivent pas du tout les mêmes situations que les femmes qui ont 35 ans et plus³⁵.

Les individus mènent leur vie au cœur de différents réseaux et clivages qu'il n'est pas possible d'apprécier en quelques réunions participatives. D'autres démarches procèdent par l'identification de groupes stratégiques et de corps professionnels (artisans, forgerons, paysans, bouchers, transporteurs, planteurs, gros commerçants, commerçantes, etc.). L'intérêt ici est que ces groupes partagent les mêmes intérêts par rapport à un problème donné³⁶. Cependant, même ce genre de distinctions ne sont pas exemptes de limites en ce sens qu'ils sont eux-mêmes propices aux processus d'exclusion.

Dans cet esprit la quantité (le nombre de personnes conviées aux réunions) est moins importante que la qualité, c'est-à-dire l'importance de ce que les participants représentent et l'opinion particulière qu'ils peuvent apporter dans la discussion.

D'une manière générale, les programmes n'ont pas investis beaucoup sur l'analyse des groupes, catégories, classes qui sont impliqués dans les processus de participation, ni a fortiori sur la manière de conduire de telles investigations avec les acteurs concernés. L'analyse des jeux d'acteurs autour des enjeux restent comme une tâche aveugle. Et donc, dès lors, comme une possibilité de progrès dans la

35- On ne le dit pas assez, la vie des jeunes filles de 12 à 16 ans est particulièrement pénible en zone rurale. Elle repose, en règle générale, sur un principe de violence qui fait partie des grands non-dits du développement, singulièrement au Niger et au Bénin. Or, cette catégorie de femmes, pourtant nombreuse démographiquement, est remarquable par son absence dans les processus de développement participatif. Elle est systématiquement ignorée des programmes "gender-sensitive" qui consacrent la plus grande partie de leurs efforts à soutenir des femmes qui ont déjà franchi la plupart des difficultés qui ont rendu leur vie si éprouvante et qui, souvent inconsciemment il est vrai, s'attachent à reproduire à l'encontre des jeunes filles, les conditions pénibles de leur vie antérieure. D'une certaine manière, pour le dire de façon un peu provocante, les approches genre soignent le plus souvent les vainqueurs et prennent pour objet la mémoire des souffrances plus que leur traitement actuel.

36- Le lecteur curieux lira à ce sujet avec profit Lavigne-Delville, P. (2000). *Des groupes-cibles aux groupes stratégiques : participation et exclusion*. Paris : GRET, Note méthodologique n°2.

conduite des programmes pays évalués. Comment approfondir l'analyse des catégories d'acteurs et de leur participation dans les programmes financés par la Picardie ?

4.1.4.4. *La participation pour quoi faire ?*

La participation seulement afin de résoudre quel(s) problème(s) ? Il faut reconnaître que l'existence d'un programme doté de fonds fausse d'emblée les conditions d'une vraie discussion autour des responsabilités dans les situations observées. Les participants se positionnent par rapport à une opportunité extérieure et sont progressivement amenés à se caler dans des postures de victime plutôt que d'acteurs soucieux de prendre en main leur propre devenir. Les cultures locales, qui valorisent le rapport à l'extériorité, renforcent régulièrement ce trait. La vocation de la participation étant essentiellement orientée vers l'élaboration des PDC n'est-elle pas également source de confusion ? Dans quelle mesure, là où l'enjeu est véritablement de construire un dialogue entre autorités modernes et populations, le programme de développement n'instrumentalise-t-il pas une fonction qui pourtant pourrait se révéler essentielle par ailleurs ?

Les programmes pays évoquent volontiers la responsabilité locale lorsqu'il sollicite la participation. Sans pour autant questionner la capacité réelle des acteurs locaux à "prendre leurs responsabilités"³⁷. Or, on sait que dans chacun des pays visités ce rôle n'est pas évident et combien souvent il est généralement peu tenu, voire intenable, pour de nombreuses raisons qu'il serait intéressant d'investiguer avec les acteurs.

4.1.4.5. *La participation où ?*

La participation est assez naturellement pensée comme une démarche ascendante provenant du village et remontant vers la commune. Selon les pratiques observées, elle peut cependant être exogène aux instances communales, c'est-à-dire procédant d'une initiative extérieure et portée par des instances extérieure, conçue au sein de commissions idoines et accompagnée jusqu'à l'organisation de débats au sein de conseils municipaux. La différence est de taille.

En fin de compte, si on examine les trois programmes, il apparaît que les circonstances et cadres sociaux où la participation est sollicitée sont relativement restreints et, en tout état de cause, elle ne semble pas en avoir "colonisé", même au Bénin, pourtant après une vingtaine d'années. Cette difficulté que la participation rencontre pour "migrier spontanément" dans d'autres contextes ou cadres sociopolitiques où les programmes pays n'interviennent pas, est révélatrice et devrait faire réfléchir les agents et responsables des programmes. Pourquoi la participation n'est-elle jugée bonne, juste et désirable que dans les seules arènes soutenues ou promues par les programmes picards (ou des autres agences d'aide) ? Sur cette base, une question vaut peut-être la peine d'être posée : comment promouvoir la participation dans les autres espaces sociaux des sociétés communales ? Ou, pour le dire autrement, comment, à travers les interventions des programmes, promouvoir la culture de la participation, et pas seulement des pratiques ou des dispositifs dans les instances promues par les programmes ?³⁸

37- Rappelons que la responsabilité propre est une posture particulièrement valorisée dans la culture occidentale d'inspiration judéo-chrétienne mais qui ne se retrouve pas forcément particulièrement promue dans d'autres cadres culturels (qui ont choisi de mettre en avant d'autres dispositions comportementales ou d'autres représentations du monde, éventuellement inverses).

38- Nous ajouterons cependant ici qu'il convient chaque fois de vérifier avec les concernés si la participation a pour eux un sens, sinon le même sens. Il ne s'agit pas, bien entendu, de se lancer dans une campagne "d'évangélisation participative" mais plutôt de poser la problématique de manière à ce que les acteurs se la réapproprient eux-mêmes pour eux-mêmes... quitte à ce qu'ils en viennent à en faire autre chose.

4.1.4.6. *La participation comment ? Pourquoi une animation de la participation ?*

Il apparaît que dans les programmes, beaucoup de démarches de participation sont fondées sur la nécessité d'aboutir à des consensus. Compte-tenu du temps réellement disponible dans les programmes de développement, il est difficile de prendre en compte les avis contraires, les alternatives, les nuances de taille ou de localisation. Ces « détails » peuvent toutefois compromettre à la fois la réalisation et, plus souvent, la gestion de l'aménagement sur le long terme.

4.1.4.7. *La question de l'animation territoriale*

Une des questions que l'on pourrait se poser est : pourquoi l'animation de la participation est-elle si importante ? La Région Picardie et ses partenaires en ont fait un pilier important de leur démarche. Ils investissent dans ce type de fonction de manière importante dans les différents pays avec des modalités différentes : animation au Bénin et à Madagascar, appui-conseil au Niger. Les réponses à la question initiale peuvent paraître évidentes : analphabétisme et difficultés d'accès aux services rendent important un rapprochement des populations pour les convier à participer aux processus dont-ils sont en dernière extrémité la raison. Pourtant des instances traditionnelles ou religieuses existent et elles mobilisent aisément des foules. Pourtant une fonction de médiation existe déjà dans les sociétés africaines et est généralement occupée par des personnes dotées d'un statut particulier, souvent anciens hommes de castes, comme les forgerons ou plus communément encore les griots. Il existe un savoir faire traditionnel en la matière qui ne paraît pas particulièrement mis en valeur.

La fonction d'animation ou d'appui-conseil prend donc des formes très différentes selon les latitudes et les époques. La démarche qui consistait autrefois dans nos pays à discuter d'un projet de territoire en allant faire du porte à porte, avec des spécialistes du paysage ou de l'urbanisme, pour *enquêter* et *négocier* des *compromis*, enrichir des suggestions préalables n'a jamais véritablement été transposée dans le monde de la coopération étant donné les contraintes de temps, de compétences et de financement.

Selon un ancien aménagiste ayant longtemps travaillé outre-mer, l'aménagement nécessite des compétences particulières articulant les savoirs-lire s'appliquant au paysage et des savoirs-converser avec la société locale : « *L'aménageur "de terrain" participe à une culture orale qui s'exprime dans l'action et résulte non de sa formation initiale, mais d'une pratique dans un contexte propice. Ce contexte développe l'art du jeu et le sens du compromis ; il favorise la modestie et la patience. Le savoir-faire résultant d'un tel apprentissage social permet à l'aménageur reformaté de participer à la production d'un sens commun partagé avec les "aménagés". Nul besoin ici d'objets facilitateurs : la fréquentation des mêmes paysages, la faible distance sociale avec les élus suffisent. Lors de la définition d'un projet, la pratique du terrain est alors productrice d'un sens commun partagé et permet d'intégrer la dimension politique.* » (Lilin 2003³⁹)

Dans certaines situations il apparaît une focalisation sur le poste d'animateur plus que sur la fonction d'animation qui, pour le coup, peut se concevoir dans des modalités complètement différentes, le cas échéant sans aucun recours à un professionnel appelé "animateur de territoire"⁴⁰. Dans le combat mené au Bénin par les partenaires de la coopération picarde pour faire reconnaître l'importance de l'animateur de territoire, faire en sorte que le ministère finance son salaire, travailler à une reconnaissance de son statut, il doit se demander si le moyen n'a pas dépassé la finalité.

39- Lilin 2003 Voyages (<http://charles.lilin.free.fr/#analyses>)

40- Il faut noter au passage que la fonction d'animation de territoires – et la nécessité de mobiliser des professionnels de cette fonction – est discutée depuis plus de 80 années dans le monde du développement (on trouve déjà trace d'un tel débat dans les annales du Congo Belge dans les années 1930, à l'époque où on y développait l'hypothèse des "paysannats"). On peut rappeler que dans les années qui ont suivi les Indépendances, notamment au Bénin et au Niger, l'animation territoriale avait déjà eu ses heures de gloire. Certes, dans un contexte tout à fait différent. Elle a resurgi dans les années 1980 à une époque où la gestion des terroirs devenait à la mode.

Cet exemple du Bénin est interpellant à plus d'un titre. Il met mal à l'aise car les partenaires ont beaucoup investi dans ce rôle d'animateur et qu'il reste beaucoup à faire, selon eux, pour améliorer les dispositifs. Mais il est difficile de ne pas considérer que la focalisation sur le poste en tant que tel détourne tout de suite l'énergie et la créativité des acteurs sur des questions de moyens, étant entendu qu'aucune entité publique n'est particulièrement désireuse d'assumer les charges d'une nouvelle fonction dans un contexte de limitation des dépenses publiques. Le combat pourtant a en partie été gagné par le partenariat qui a réussi à ce que les textes de loi reconnaissent l'importance de l'animation territoriale et que le ministère compétent finance, le temps du programme, les charges des animateurs dans les régions des Collines et de l'Alibori.

Il est aussi la proie de critiques d'autres coopérations⁴¹. On fait le reproche que l'animateur ne serait ni élu, ni représentant de la population, ni professionnel de l'aménagement, mais seulement un employé communal. Notre avis à cet égard est précisément que cette position pourrait favoriser une fonction de médiateur entre populations et élus.

Une autre difficulté tient à ce que les animateurs ne sont pas encore totalement intégrés dans l'administration communale. L'ouverture de leur mandat à d'autres tâches n'étant pas forcément recherchée par le programme compte tenu de l'importance du travail d'animation particulièrement lors des années d'élaboration des PDC.

L'animation a cependant beaucoup d'importance au Bénin et tous les opérateurs insistent pour le maintien voire l'approfondissement des investissements sur cet enjeu. Les remarques que nous faisons n'empêchent pas cet approfondissement, mais au contraire suggèrent un élargissement de la fonction, à la fois en termes de personnes et en termes de finalité. Une fonction de médiation et d'appui à la concertation dans la commune, élargie à tous les domaines où une tension est observée entre populations et services serait importante à renforcer. Les activités ne seraient plus limitées au PDC, mais à d'autres dimensions importantes de la vie communale. La fonction serait mieux articulée à des commissions communales, aux instances traditionnelles capables de mobilisation et le rôle de l'animateur revu dans le sens d'une coordination et d'une médiation des différentes composantes sur le territoire. Ses capacités pourraient être renforcées dans le domaine de la gestion des conflits et de la communication notamment.

4.1.5. Fiscalité et civisme

La question de la fiscalité communale n'est pas un détail dans les trois programmes de coopération décentralisée soutenus par la Picardie. L'avenir des initiatives intercommunales en dépend largement. Pour deux raisons au moins. Tout d'abord parce qu'elles se sont données comme perspective de contribuer à l'accroissement de leurs capacités fiscales. L'amélioration des pratiques et des instruments pour asseoir la fiscalité locale sur des bases plus solides figure parmi leurs premières priorités opérationnelles. Les efforts intercommunaux ont pour cible, notamment, l'accroissement et la réalisation du potentiel fiscal des communes membres. Ainsi, par exemple, à Madagascar, la production rigoureuse des ordres d'imposition a été centralisée et informatisée au niveau des trois associations intercommunales soutenue par le CRP. Ces dernières offrent ainsi un service performant à leurs communes membres. Ensuite, seconde raison, et non des moindres, à terme, la survie des intercommunales dépend directement des recettes fiscales de leurs membres cotisant. Aujourd'hui, elles dépendent encore pour une bonne part de l'aide extérieure. Si, à l'avenir, les communes membres doivent prendre complètement à leur charge les services et le fonctionnement des structures

41- Entretien avec la GIZ à Cotonou (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Coopération Allemande)

intercommunales qu'elles soutiennent, elles n'y parviendront qu'à la faveur d'une maîtrise de la fiscalité locale.

4.1.5.1. La fiscalité comme rupture culturelle

En matière de fiscalité, l'enjeu financier est de taille. Certes. Mais, à vrai dire, il ne représente que la pointe immergée de l'iceberg. Les trois programmes investigués n'ont pas manqué de le découvrir. En marge des efforts, il leur est apparu que la fiscalité communale n'est pas une simple affaire de techniques ou de dispositifs à mettre au point, qu'elle engage aussi une transformation profonde à hauteur des sociétés locales et de leurs populations. Les requêtes fiscales mobilisent les citoyens communaux, leur compréhension et leur disposition. C'est pourquoi ces trois programmes se sont lancés dans des activités de *sensibilisation*. Parfois avec les grands moyens. Comme au Niger où toutes les autorités qui ont une quelconque capacité d'influence sur les populations, depuis le village jusqu'à l'arrondissement et même au-delà, ont été mobilisées pour convaincre de la nécessité de payer ses impôts. Une vaste campagne qui a d'ailleurs rencontré un franc succès, au moins dans les communes de l'un des deux arrondissements. Les gens ont payé leurs impôts cette année. Mais demain ? Ceux et celles qui se sont acquittés de leurs obligations cette année le feront-ils encore à l'avenir ? Par exemple en 2012 ? Ici, une question d'importance se pose : qu'est-ce qui, en définitive, a enlevé la conviction des contribuables qui, en 2010 ou 2011, ont réglé leurs impôts ? Ont-ils été convaincus par les arguments déployés lors de la campagne de sensibilisation ? Ont-ils été impressionnés par la qualité sociale des autorités mobilisées ? Ont-ils été séduits par l'élégance des promesses annoncées ? Au Niger, mais aussi à Madagascar, on l'a vu, il suffit de quelques remous dans les rouages du régime, par exemple un Président contesté, pour que la disposition à payer ses impôts soit aussitôt gravement entravée. Pour que le paiement de ses impôts, ou le refus de s'en acquitter, soit retourné en argument pour ou contre le régime en place. Ce qui rapatrie la fiscalité dans le registre incertain des rivalités. Et des stratégies d'influence.

4.1.5.2. Civisme et citoyenneté, deux fondements du civisme fiscal

Les agents impliqués dans les programmes ont tous parlé de *civisme fiscal*. Une belle expression qui désigne la disposition du citoyen à s'acquitter *spontanément* de ses obligations. Spontanément. Le mot pèse de tout son poids. Le civisme, en effet, est une qualité qui s'exerce sous l'emprise de la volonté propre des citoyens. Pas des gens "qui veulent bien" (sous-entendu : "*c'est bon pour cette fois-ci*"), mais des gens "qui le veulent" (sous-entendu : "*parce que j'y crois, parce que ça me concerne*"). Un enjeu immense se noue à cet endroit. Un enjeu qui n'est sans doute pas compris dans toutes ses implications par les animateurs des trois programmes pays.

Commençons par le début. Car avant même de parler de civisme fiscal, il faut évoquer le civisme tout court. Et la perspective de la citoyenneté sans lequel le civisme n'a aucune assise. Ces deux concepts fondamentaux sont à la racine du civisme fiscal. Deux concepts et autant de défis. Ces deux concepts ont cependant un élément en commun. En effet, il convoque tous les deux deux "sentiments", celui d'appartenir à une *collectivité* qui ne se réduit pas à sa communauté de sang ou de vie d'une part et, d'autre part, celui que cette appartenance implique à la fois de l'obligation et du renoncement. Dans les deux cas, une instance joue un rôle de premier plan : *autrui*. Non pas *autrui* au sens de "les autres", que ce soit ceux que je connais déjà ou ceux que je pourrais connaître le cas échéant. *Autrui* désigne non pas *des gens* (ceux-là) mais *les gens* (l'ensemble de tous les "ceux-là" possible), c'est-à-dire une catégorie abstraite. Ajoutons que, s'agissant de citoyenneté ou de civisme, il ne s'agit pas de n'importe quelle catégorie, mais de la catégorie qui désigne les gens envers qui je me sens avoir des devoirs, c'est-à-dire des obligations (sous-entendu : "*je me sens obligé de ... parce que c'est *autrui* et que je me sens obligé de m'en préoccuper*") ou des restrictions (sous-entendu : "*je me sens intimement devoir m'empêcher de ... parce que c'est *autrui* et que je me sens tenu de m'en préoccuper*").

Autrui comme catégorie abstraite, ce qu'on dénomme en langage technique, *autrui généralisé*, est une création culturelle. Nous voulons dire par là que toutes les cultures n'ont pas donné la même

importance à cette création et que même certaines cultures ne lui ont accordé aucun intérêt particulier. Or il se fait, en règle générale, que c'est précisément la situation qui prévaut régulièrement dans les territoires de la Diana (Madagascar), des Collines (Bénin) ou dans les arrondissements de Madaoua et Konni (Niger). Autrui généralisé n'y est pas valorisé. Le sens de la famille et, plus largement, le sens de la communauté, est saillant dans ces territoires. Par contre, la perspective que sa propre communauté – et donc soi-même en tant que membre de cette communauté – puisse faire partie d'un ensemble plus vaste auquel s'applique sa solidarité est rare, sinon absente. Les conséquences sont importantes. En effet, cela implique que les concepts de civisme et de citoyenneté, et *a fortiori* celui de civisme fiscal, ne soient en aucune façon facile à comprendre pour ces populations. Ils exigent même, si on veut bien y prendre garde, une véritable révolution mentale : se convaincre que les autres que je ne connais pas, ceux et celles de là-bas, par exemple ceux des autres fokontany ou des autres villages, ceux des autres communes, fassent partie de ma communauté au même titre que mes parents de sang ou que mes voisins avec qui je me sens vivre et partager un destin.

Cette réalité, prégnante dans les territoires des trois régions où le CRP intervient, explique pourquoi la question du civisme fiscal se présente comme un défi d'une grande ampleur et qu'il ne pourrait se réduire à une simple affaire de sensibiliser. En effet, sensibiliser veut dire faire connaître, faire prendre conscience de ce qu'on ignorait. Ici, il ne s'agit pas d'une simple connaissance qu'il suffirait de faire découvrir, il s'agit de transformer la conception qu'on se fait de son univers social. Ce n'est pas ajouter une connaissance mais changer sa conception des autres. Avant d'apprendre, il s'agit donc de désapprendre. En l'occurrence, changer son rapport aux autres. Voir les autres autrement. Les voir comme faisant dorénavant partie de soi-même. Un peu comme sa propre famille peut l'être. Voilà un changement de grande ampleur. Mais les choses ne s'arrêtent pas là. Il faut prendre toute la mesure d'un autre changement, radical lui aussi : il faut en même temps admettre, en outre, que ces autres qui deviennent à présent autrui (premier changement) sont incarnés dans une institution, en l'occurrence la commune et par extension l'intercommunale (second changement). Ainsi, quand on bat campagne pour le civisme fiscal, on pousse les populations à intégrer – en quelque sorte à naturaliser – deux changements qui sont tout sauf évidents ou naturels. On comprend mieux maintenant pourquoi le civisme fiscal paraît si sensible aux événements ou aux conjonctures, ici un président qui refuse de céder sa place (Niger), là-bas un autre qui a été porté au pouvoir par la rue (Madagascar). On comprend mieux aussi pourquoi l'argument de l'investissement chez soi (payer l'impôt pour que le puits vienne chez soi) est si fort. La sensibilité aux conjonctures ou aux avantages immédiatement palpables signale simplement toute la difficulté de déclencher des changements aussi radicaux. Le contraire serait d'ailleurs tout à fait surprenant.

Il en résulte que si le CRP veut jouer un rôle pertinent dans le domaine du civisme fiscal, il devra aider les équipes de terrain de prendre la pleine mesure de ce qui est en jeu. Il leur faudra rechercher, dans leur travail, les situations ou circonstances propices pour aborder la question – difficile – du rapport aux autres qui devient un rapport à autrui. Cette préoccupation ne dispense évidemment pas de faire un travail de sensibilisation qui invite les populations à payer leurs impôts. Mais elle rend indispensable d'aller au-delà et de rechercher par d'autres voies à construire cette nouvelle représentation du rapport aux autres et donc de l'univers social.

4.1.5.3. Compréhension de l'impôt

Le rapport à autrui est un premier obstacle. Sur la route du civisme fiscal, il en est encore d'autres qu'il importe d'aborder avec autant de soin. Il faut par exemple se demander pourquoi les gens ne paient pas. Et ne pas se contenter des réponses faciles. A Madagascar, comme au Niger, les programmes ont dû faire face à des appels à la désobéissance fiscale, c'est-à-dire des campagnes menées par certains partis qui invitaient leurs membres à ne plus payer leurs impôts. On peut n'y voir qu'une péripétie. Et en rester là. Mais on peut aussi pousser l'analyse plus loin et se demander ce qu'ont en tête les gens qui défendent cette position. Il se peut qu'on découvre alors qu'ils promeuvent une représentation de l'impôt comme étant l'argent de ceux qui sont au pouvoir. Et non pas, par exemple, comme les moyens alloués par les citoyens à des structures qui travaillent pour eux, qui sont à leur service. Il est évident

que l'engagement citoyen sera différent selon qu'on perçoit les impôts comme étant de l'argent collecté pour ceux qui sont au pouvoir ou comme un moyen pour faire fonctionner des services collectifs. Dans le premier cas, le citoyen paie ses impôts si le parti qui a ses faveurs gagne, dans le second cas il paiera plus volontiers parce que la qualité des services qu'il utilise lui-même en dépend sensiblement.

4.1.5.4. Fiscalité et politique fiscale

La fiscalité n'est pas la simple affaire d'appliquer des règles et des procédures édictées par ailleurs. Oui, bien entendu, il s'agit en partie de cela. Car il existe des lois nationales qui précisent ce qu'il convient ou pas de faire. Toutefois, il ne s'agit pas uniquement de cela. Une commune, ou une collectivité, peut aussi – en outre – développer une politique fiscale. C'est-à-dire qu'elle mettra la fiscalité au service de finalités ou de priorités explicites. Par exemple, dans le but de redistribuer la richesse et, ce faisant, en choisissant de lutter contre la pauvreté et ainsi entraver les mécanismes qui la génèrent. La question s'est posée à Diégo Suarez (Madagascar) dans des termes assez concrets. Faut-il imposer les transports publics ? De la même manière quel que soit le type de transport ? Faut-il taxer la possession ou l'usage même du véhicule de transport public ? Des questions banales à vrai dire. Mais qui, si elles sont prises au sérieux, permettent justement de définir une politique fiscale et de la mettre au service d'une politique des transports urbains.

Poursuivons l'exemple de Diégo Suarez⁴². Si on envisage d'imposer les véhicules, on devra prendre en compte leur diversité : des poussettes, des motos, des tricycles, des 4L, des minibus... On peut par exemple décider de ne taxer que les véhicules moteurs et de détaxer les véhicules qui utilisent la force des bras. Parce que, par exemple, on est sensible aux questions environnementales. On peut aussi décider de regarder qui est propriétaire des minibus et des taxis 4L. Et qui possède des poussettes. On découvrira peut-être que, dans le premier cas, on a affaire à quelques propriétaires fortunés qui investissent leurs surplus de manière opportuniste dans le secteur des transports urbains tandis que, dans le second cas, on est en face de petits propriétaires qui ne possèdent qu'un ou deux poussettes qu'ils exploitent eux-mêmes directement avec leurs enfants en âge de le faire. Sur la base de tels constats, on pourra, par exemple, décider de taxer les premiers et de ne pas taxer les seconds. Parce que les seconds fournissent des moyens de vie à un nombre plus élevés de familles. En taxant les uns et en détaxant les autres, l'autorité publique décide ainsi de redistribuer la richesse. La politique fiscale est alors mise au service à la fois d'une politique économique (une manière d'orienter l'économie) et d'une visée économique (une manière d'articuler l'économie à des finalités transformatrices). On devine que la question du civisme fiscale rebondit à cet endroit. En effet, une politique fiscale sera éventuellement plus facile à partager – et à mettre en œuvre – que des mesures qui semblent dériver de l'application formelle de procédures ou dispositions nationales.

L'analyse des trois programmes pays met en lumière qu'à l'heure actuelle, la fiscalité est pensée comme une technique qu'il convient de déployer conformément mais qu'elle n'est pas investie en tant que telle comme une possibilité d'action politique. Pourtant, il semble que des pistes soient ouvertes à ce niveau. Des pistes qui permettraient, selon nous, de concevoir la fiscalité d'une manière plus complexe. Et, qui sait, davantage citoyenne. Davantage mobilisante.

4.2. Les modalités de mise en œuvre

Trois modalités semblent intéressantes à examiner transversalement, les liens entre programmes sectoriels et structurants, les procédures et les dispositifs d'accompagnement.

⁴²- Cet exemple repose sur des échanges informels avec des agents de la municipalité de Diégo Suarez. Il s'agit d'un exemple relativement fictif en ce sens où les mesures discutées ci-dessus n'ont pas cours dans la réalité locale. Pas encore ?

4.2.1. Le lien entre programmes sectoriels et programmes structurants (appui institutionnel)

La plupart des programmes mis en place par la Région associe un volet sectoriel à l'appui institutionnel aux communes et à l'intercommunalité. Dans le cas du Bénin il s'agit d'un volet économique basé sur l'entrepreneuriat social et solidaire, au Niger, c'est la lutte contre la désertification (la LCD), à Madagascar c'est plutôt de manière plus diluée à travers les appuis aux activités proposées par les fokontany que des préoccupations sectorielles trouvent à s'exprimer (en particulier l'hydraulique villageoise).

Dans tous les cas, la préoccupation d'adosser un volet sectoriel à un appui plus générique apparaît comme une stratégie qui répond à la fois au souci d'étendre l'influence de la coopération et son impact sur d'autres dimensions du développement, en particulier l'économie généralement peu pensée dans la coopération, et à celui de traduire ou prolonger les appuis plus institutionnels dans des applications qui touchent d'autres aspects de la vie des populations. Si les appuis institutionnels sont bien au cœur de la coopération décentralisée et montrent de grandes similitudes dans les stratégies, le sectoriel s'adapte plus aux problématiques locales autour de la préoccupation économique. Par exemple, dans le cas du Niger la lutte contre la désertification s'est raccrochée par la suite au programme devant l'insistance des maires et des populations. Cette activité permet de développer une économie de survie qui plus tard pourra permettre un développement économique. A Madagascar le fonds de développement économique est porté par l'échelle régionale et participe à structurer les orientations stratégiques définies dans le Schéma d'Aménagement. Au Bénin, l'importance de ressources locales mal ou peu exploitées et le foisonnement d'initiatives individuelles très locales, ancrées dans leurs terroirs mais peu outillées, constituait un terreau particulièrement favorable à la promotion d'entrepreneurs locaux d'un nouveau genre.

La démarche est donc très pertinente. Sa pertinence repose à la fois sur le besoin de répondre plus concrètement aux nécessités locales et sur les liens pouvant être établis entre initiatives et institutions locales. Pour autant, en pratique, cette dimension soulève quelques difficultés. En effet, alors que les appuis institutionnels sont basés sur une maîtrise d'ouvrage, elle-même issue de la concertation avec les populations dans leur ensemble, les démarches sectorielles sont généralement plus ciblées, nécessitent leurs propres systèmes d'action et de suivi, et sortent parfois des prérogatives directes des communes. Une autre difficulté apparaît importante : l'économie se marie assez mal avec les fonds publics extérieurs. Autant les appuis en renforcement de capacité peuvent justifier des appuis extérieurs, autant la viabilité économique dépend fort des ressources locales, quelles soient financières, humaines et symboliques (réseau relationnel, capacité de fidéliser les fournisseurs et les clients...). La particularité de la coopération décentralisée de Picardie, qui nous semble importante à défendre ici, est précisément de chercher à faire le lien entre les deux dimensions de l'action, l'appui aux institutions et l'appui à des initiatives de portée économique. En pratique, cela se fait avec des difficultés et des tensions mais la préoccupation est bien présente et nous semble essentielle.

Ces tentatives que l'on peut encore examiner comme autant d'expérimentations, sont décrites sommairement aux points suivants. Nous tentons ensuite de prolonger leur analyse par quelques réflexions.

4.2.1.1. Au Bénin

Les chartes de l'entrepreneuriat social et solidaire ont été discutées et en partie conçues avec les maires. La démarche vient des entrepreneurs et de la structure SENS en appui. Le programme sectoriel COPIDES cherche à se développer dans chacune des communes en s'appuyant en partie sur les problématiques développées dans les plans de développement communaux (PDC). La démarche est tributaire de l'identification d'entrepreneurs suffisamment motivés et compétents. La réciprocité est moins vraie : les maires et leurs administrations, voire même dans une certaine mesure l'intercommunalité, vont moins vers les entrepreneurs et cela se traduit par le fait qu'un seul PDC fait cas de la dynamique d'économie sociale et solidaire (ESS) installée sur son territoire. La situation

évolue cependant assez vite et le président de l'intercommunale, le GIC, prend aujourd'hui fait et cause pour ce type d'initiative sur son territoire. Les enjeux sont importants car une partie du succès à terme repose sur la capacité des entrepreneurs à conquérir un ou deux marchés importants plutôt que de se disperser sur des petits marchés. Cela suppose d'atteindre une masse critique suffisante qui semble ne pouvoir être donnée par une seule commune. La demande est déjà là pour certains secteurs comme l'huile de *neem* et l'apiculture, mais elle est trop importante en termes de quantité pour être satisfaite actuellement par les entrepreneurs (en dépit d'une production déjà élevée⁴³).

Mais un autre lien est aussi possible. La démarche de l'économie sociale et solidaire apparaît porteuse de sens de manière bien plus large que pour les seules petites et moyennes entreprises. Elle pourrait alimenter au niveau des communes ou de l'intercommunalité une vraie réflexion sur la politique économique que l'on désire voire se développer dans l'espace des Collines. Ses principes d'intrication étroite de dimensions cardinales telles que rentabilisation économique, amélioration environnementale et préoccupations sociales devraient être portées à un niveau plus politique, pour la gestion des infrastructures socio-économiques par exemple, ou se doter de règles pour savoir quel type d'entreprise on accepte sur son territoire et à quelles conditions. Actuellement, ce n'est pas encore le cas. Nous tenterons d'expliquer cette situation plus loin.

4.2.1.2. Au Niger

Au Niger, le volet Lutte contre la désertification (LCD) de même qu'un volet d'aide alimentaire ponctuel mis en œuvre lors de la dernière crise alimentaire, permet d'abord aux populations d'être plus disponibles aux autres sollicitations que le programme institutionnel à vis-à-vis d'elles. Notamment lorsqu'il s'agit de les mobiliser dans des comités de gestion d'ouvrages ou pour l'élaboration des plans de développement communaux. La formule du « cash for work » dans les travaux d'aménagement offrent aux populations un peu de moyens et ainsi de laisser au village une masse monétaire qui sinon partirait en paiement d'ouvriers (qualifiés ou non). Le lien avec l'appui institutionnel (notamment le travail sur la fiscalité) est certainement indirect mais cela n'enlève rien de son importance.

Un autre lien plus direct est observé dans les outils qui sont déployés pour ce volet LCD le Système d'Information Géographique et ses produits cartographiques en particulier – qui sont aussi utilisés pour cartographier les équipements sociaux (dispensaires, écoles, puits/forages, etc.) et permettent de favoriser la négociation entre maires pour la localisation des investissements. Ce point n'est pas anecdotique. Auparavant les maires réunis dans un même parti et mû par une même motivation de lutte, ne s'autorisaient pas de critiquer les demandes les uns des autres. La négociation était donc sinon impossible, du moins difficile. Actuellement, l'objectivation des situations rendue possible par la carte rend possible les choix stratégiques voire même les règles (« on commence par telle commune sur telle chose, on continuera après sur telle autre... »). Ceci participe, avec toutes les difficultés que l'on connaît au Niger dues à l'instabilité politique des derniers temps et aux nombreuses contraintes de ressources, à avancer dans une intercommunalité fondées sur des pratiques susceptibles par la suite d'étayer une vision ou des convictions.

4.2.1.3. A Madagascar

La question se pose encore différemment ici. D'une part, rien qu'en matière de planification, il y a les planifications sectorielles au niveau des STD considérant des critères techniques et, d'autre part, il y a les planifications plus transversales à l'instar des PCD ou des PDF se basant surtout sur les besoins de la population. Ces deux types de planification se rejoignent rarement, si bien qu'on peut rencontrer des communes qui ont eu des fonds pour construire des écoles ou des CSB mais qui ne seront pas dotées

43- On parle d'une capacité de production d'huile de neem aujourd'hui de près de 10.000 l. et pour l'apiculture de 15.000 litres)

ni de matériels ni de personnels⁴⁴. La question de pose de savoir comment coordonner davantage les actions entreprises au niveau des communes et des STD ? On soulignera au passage qu'à Madagascar de manière générale, il existe une véritable problématique de valorisation des programmes STD en lien avec les efforts de coopération.

La gestion du fonds économique est aussi l'occasion de renforcer les capacités régionales d'identifier, sélectionner et suivre des actions porteuses d'effets et d'impact plus large. Il a permis de soutenir diverses initiatives à la base. Toutefois, il est apparu qu'actuellement les instruments et dispositifs pour évaluer leur impact sur la scène économique locale manque. De manière générale, dans la région de Diana à Madagascar, la réflexion sur l'action économique et son soutien n'est pas épaulée par une réflexion sur la situation économique et les stratégies économiques qu'il conviendrait de privilégier.

4.2.2. Les procédures

4.2.2.1. Les procédures de décaissement/justification

Les procédures de la Région Picardie sont reconnues par la plupart des acteurs locaux comme étant lourdes et contraignantes. S'il est possible de demander des avances supplémentaires à la Région – ce qui apparaît comme d'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. Les bilans comptables en cours de projet se révèlent difficiles à faire et peuvent bloquer certaines activités.

Au Bénin, on estime qu'il faut deux à trois jours de travail pour faire l'état de la situation et justifier des activités menées. Ce sont généralement des tâches supplémentaires par rapport aux différentes « urgences » de programmes par ailleurs fort chargés d'ambitions. De sorte que la tendance est plutôt à attendre un volume suffisant de réalisations avant de demander un acompte.

Au Niger, les premiers financements sont arrivés après le démarrage des travaux champêtres et ont limité fortement les aménagements prévus avant la saison des pluies. C'est presque une année qui a été perdue en raison de décaissements tardifs. Actuellement il subsiste un problème de décaissement entre Niamey et les équipes qui peut être aussi attribué indirectement aux procédures. Celles-ci obligent en effet les responsables à une prudence excessive. Des tensions de même nature sont observées sur le programme COPIDES où le coordinateur local est régulièrement en dispute avec les entrepreneurs. Ces derniers voient des opportunités leur échapper par manque de moyens, la coordination n'autorisant des décaissements que pour ce qui a strictement été prévu.

Dans un certain nombre de cas, les fonds qui ont pour vocation de rapprocher les modalités de décision des bénéficiaires et d'assouplir les contraintes de délais de décaissement perdent de leur intérêt. Les contraintes de justification et de gestion paraissent régulièrement atteindre les limites des capacités locales. Ce sont alors les équipes en appui qui suppléent aux difficultés.

Ces situations sont sources de tensions dans les équipes locales, au sein des partenariats, entre les bénéficiaires et les dispositifs.

La rigueur imposée par les procédures est importante. Les tentatives d'ajustement aux contraintes des programmes réalisées par la SRICD ont permis d'obtenir certaines dérogations, mais généralement avec difficulté.

44- Précisons que le cas ne s'est pas rencontré lors de nos visites de terrain, même si la situation du centre de santé de base, le CSB II, à Sakaramy nous a amenés à constater que la position de cette structure n'était pas tout à fait claire (en fait l'infirmier est en action dans un bâtiment qui est initialement conçu comme une maison de quartier...).

4.2.2.2. Les procédures de contractualisation

Les procédures de contractualisation, autrefois relativement souples, se durcissent. Les problèmes discutés ci-dessus peuvent être en partie expliqués par des contraintes légales de plus en plus fortes ou en tout cas de plus en plus précises. Ce cadre légal est rappelé ci-dessous.

Tout d'abord s'agissant des *relations avec des collectivités locales partenaires* concrétisées par la signature de conventions, la Région est aujourd'hui habilitée à signer des conventions avec ces collectivités locales partenaires, prévoyant le versement de subventions pour le financement de charges de fonctionnement et d'investissement dédiées aux programmes de coopération décentralisée (ressources humaines et matériels dédiées, programmes d'actions et de formations, études, communication, expertises externes, missions, actions d'investissement et d'intérêt collectif relevant de la compétence communale etc.). (Code général des collectivités territoriales prévoit, article L. 1112-1).

En ce qui concerne *les conventions établies avec des partenaires opérateurs des programmes de décentralisation*, trois modalités existent :

- *La subvention* : contribution financière d'une personne morale de droit public à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public. La notion d'initiative recouvre non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition.
- *Le Marché public* : contrat conclu à titre onéreux pour répondre aux besoins de la collectivité en matière de travaux, fournitures ou services. La distinction entre subventions et marchés publics ne repose pas sur l'objet du contrat, mais sur l'existence d'un besoin préalablement défini par l'administration pour la satisfaction duquel elle recourt aux services d'un prestataire rémunéré.
- *La délégation de service public* : contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Mais les choses se compliquent du fait que pour, les services financiers, un certain nombre de dépenses correspondent à des prestations relevant du champ des marchés publics : activités relevant de l'assistance technique (salaires siège, expatriés, location de bureau, formation du personnel opérateur, frais administratifs) ; dépenses liées à l'organisation logistique des missions des agents et élus du Conseil régional de Picardie (billets d'avion, hébergement, nourriture, frais de transport locaux, visa, prophylaxie et vaccins...).

La tendance de la coopération en Europe, affectant plus particulièrement encore la coopération décentralisée, étant au recours à des marchés publics, différentes questions se posent dont les réponses et incidences ne sont pas encore totalement connues. Tout d'abord, le recours au marché public pour les partenaires opérateurs oblige à une définition précise des besoins de la Région en matière d'assistance technique, ce qui s'accorde mal avec le caractère évolutif des programmes de coopération et leur durée pluriannuelle. Cette contrainte est toutefois habituellement gérée par d'autres institutions (Commission Européenne, administrations de la coopération au développement) par l'utilisation de cadres logiques suffisamment précis, enchâssés dans des conventions-cadres plus génériques. Comme le souligne le SRICD, des marges de manœuvre peuvent être prévues pour le financement de dépenses inattendues. La lourdeur des procédures de marché est toutefois toujours à considérer. Entre l'élaboration du Cahier des Charges et la notification pour le décaissement il peut se passer 6 mois tandis que les étapes sont nombreuses :

- Rédaction CCTP
- Commande publique : 1,5 mois
- Commission programmation : 1 mois
- Délai de mise en concurrence : 52 jours
- Réception analyse : 3 semaines
- Information candidats
- CAO
- Commission permanente
- Contrôle de légalité
- Notification

En outre, pour de nouveaux programmes, la distance, le manque d'information de terrain rendent impossible depuis les seuls bureaux du SRICD l'établissement des documents de marché pour la mise en œuvre d'un programme de coopération. En effet, la définition des besoins de prestation, nécessaire à la conclusion d'un marché, n'est envisageable qu'après une longue négociation avec les futurs partenaires et une analyse fine du contexte local. Le recours à un prestataire pour l'étude d'opportunité puis de faisabilité d'un projet est nécessaire. Avec cependant la crainte que cela soit considéré comme une distorsion de concurrence si le prestataire des études préalables est aussi candidat à la prestation d'assistance technique ?

D'autres conséquences sont notamment à prévoir du fait que les missions de terrain du CRP pourraient ne plus être prévues dans les marchés d'assistance technique ou le fait que les audits ne pourront sans doute plus être réalisés par des prestataires locaux.

Le montage juridique qui semble se profiler pour les années à venir pourrait avoir globalement l'allure suivante :

- Des subventions aux partenaires de coopération (collectivités) en vue de la mise en œuvre des programmes (fonds d'intervention, études, formations, frais de structure),
- Des contrats de prestation pour l'assistance technique des programmes,
- Des contrats de prestation pour le contrôle des flux financiers,
- Le recours aux prestataires retenus par la collectivité pour l'organisation des missions sur le terrain.

Cependant bien des questions restent en suspens dont notamment celle des dispositifs au sud permettant ou non le financement des collectivités locales. Au Niger, l'unicité de compte Etat/collectivité rendait jusqu'à présent tout envoi par cette voie particulièrement périlleux. Ailleurs les transferts se font au compte des associations intercommunales.

La tâche n'est donc pas aisée pour le SRICD qui ne ménage pas son temps pour tenter d'articuler ces contraintes aux réalités des programmes de développement.

4.2.3. Les dispositifs de partenariat

Les deux points précédents font ressortir chacun à leur façon l'importance de disposer de compétences fortes en appui à la mise en œuvre des programmes :

1. le lien entre l'institutionnel et le sectoriel suppose des compétences variées, à la fois pointues et interdisciplinaires ;

2. l'exigence des procédures suppose des compétences tout aussi fortes dans la gestion des financements.

L'analyse des programmes a aussi montré toute l'importance d'articuler compétences techniques et politiques au sein de tels programmes. Un niveau supplémentaire est sans doute encore à évoquer s'agissant de la dimension recherche-action que l'on a posé en cadrage comme étant sans doute une des vocations d'une coopération décentralisée qui vise à adapter des stratégies à la dialectique, chaque fois différente, entre territoire société (culture) institutions.

Il est donc plutôt rassurant de voir que le CRP s'est associé avec des ONG réputées parmi les plus professionnelles de France pour mener à bien ces programmes.

D'un lieu à un autre, l'histoire entre le CRP et ses partenaires est toutefois différente. Les premiers programmes avec le CIDR au Bénin sont nés d'une initiative de cette ONG déjà bien implantée dans le pays. Il s'agissait d'accompagner la mise en place des communes en créant une intercommunalité de services à partir de l'expérience de l'ONG en matière de développement local. Cette démarche rencontrait parfaitement les souhaits et stratégies de la Région. Le financement d'un volet économique va se faire par appel à projet et conduire à l'entrée de SENS dans le partenariat mais sur base d'une démarche particulière propre à ce partenaire. Si donc l'initiative d'impulser un tel projet vient de la Région, sa conception est en grande partie le fait de la structure partenaire (même si le CRP et le GIC ont aidé la formulation du dossier). De même, le conventionnement sur Madagascar avec le CIDR s'est fait aussi à travers un appel à projet même si le contexte est sensiblement différent⁴⁵. L'initiative était celle de la Région tandis que la formulation du projet s'est faite de manière conjointe en tirant parti de l'expérience acquise par le CIDR et l'ONG malgache Territoire et Développement dans une région voisine. Au Niger, on assiste à quelque chose de relativement nouveau puisque la Région va sélectionner après appel à projet une ONG ne faisant pas partie du territoire picard. Les relations partenariales sont donc plus récentes. Mais là aussi l'initiative a également été partagée et co-construite.

On voit plus clairement ici la difficulté de choisir une modalité juridique précise étant donné que la distinction se fait en grande partie sur la notion d'*initiative* (voir point précédent), laquelle apparaît ici particulièrement partagée entre la Région et ses partenaires. Ce qui est bien sûr à l'honneur de cette coopération. Si la relation partenariale observée jusque là s'est établie dans le cadre de subventions qui sous-entendent la maîtrise d'ouvrage pleine et entière de l'action par les seuls subventionnés, la réalité est bien plus complexe et l'implication importante de la Région - à l'origine des programmes, dans leur négociation et leur définition sur place, avec les partenaires - n'est pas valorisée par les formes de conventionnement actuelles.

La tendance générale à la mise en œuvre éventuelle de marchés de prestation - même si elle ne signifie pas la fin de cette relation partenariale, mais simplement la mise en conformité des programmes avec les contraintes juridiques qui pèsent sur l'action internationale des collectivités - pourrait affaiblir ce partenariat si l'origine de cette pression n'était pas clairement comprise comme extérieure à la Région et à sa propre politique de partenariat.

Cette question du partenariat relaie donc aussi une autre préoccupation qui est le lien, au niveau de la Région, entre les services techniques et le politique. Bien que cette question sera traitée de manière plus approfondie en synthèse (partie 5 point 5.1.) elle peut être brièvement évoquée ici. La bipolarité dans le suivi-contrôle des programmes entre le politique et le technique s'impose à l'observation. Nous le concevons comme un atout plutôt qu'une contrainte. Un atout car entre la vocation du politique à

⁴⁵ Celui d'une sollicitation de l'Etat français de développer des partenariats entre Régions malgaches et françaises.

définir les grandes orientations de la coopération, ses champs (géographiques et thématiques) – (donc un principe d'opportunité) et celle du technique de vérifier comment cela peut se faire en pratique compte tenu des contraintes programmatiques et budgétaires (donc un principe de conformité), la relation est forcément en tension. Cette tension apparaît jusqu'à présent avoir été bénéfique dans la relation partenariale au sens où elle a permis des innovations, parfois apportées par le versant politique forçant un peu le cadre établi, parfois par le versant technique en permettant dans une certaine mesure d'adapter le cadre financier aux contraintes rencontrées sur place (en tout cas de tenter de le faire autant que possible). Il apparaît cependant, vis-à-vis des partenaires, nécessaire de mieux communiquer sur cette tension entre volonté politique et contraintes administratives, l'ensemble n'apparaissant pas forcément évident pour les partenaires.

Enfin, reste le risque que la relation de collectivités à collectivités qui est le propre d'une coopération décentralisée puisse être quelque peu affaiblie par l'intermédiation du partenaire. A cet égard, la réalisation de missions communes et l'implication, lors de ses missions, de l'élue chargée de la Coopération Décentralisée, sont très importantes et appréciées à ce titre par les élus du Sud. La relation ne peut toutefois se limiter à ses missions ponctuelles et très courtes. Un dispositif de communication plus direct devrait être établi entre le CRP et les collectivités partenaires. Cela peut se faire, là où c'est possible, à travers les nouvelles possibilités offertes par les TIC (site, blog, espace collaboratif sur internet) mais la formule la plus idéale serait celle d'une représentation locale, dans le pays du Sud, du CRP. Une représentation chargée d'identifier les ressources et initiatives autant que les demandes, et de faire le lien avec les ressources, initiatives et demandes provenant des collectivités picardes. Ce rôle de courtage pourrait sensiblement doper la coopération de la Région.

Ces différentes analyses conduisent à repreciser le rôle de chacun des acteurs dans le partenariat, non pas dans un sens nouveau, mais plutôt conformément aux pratiques constatées :

- les partenaires-ONG (ou SCIC) sont rattachées à des programmes particuliers et gèrent avant tout les relations avec les acteurs de ces programmes spécifiques ;
- le SRICD coordonne, suit ces programmes et les valorise dans un cadre plus large. Il a aussi pour mission de susciter d'autres opportunités au-delà des principaux programmes-acteurs de manière à renforcer la coopération dans l'esprit de la réciprocité. Un relai dans les pays du sud devenant alors d'autant plus important à construire ;
- le politique définit les grandes orientations et veille à ce qu'un équilibre s'instaure entre les programmes spécifiques et les autres activités dans le respect des grands principes de la coopération picarde. Il veille en particulier, comme il l'a fait depuis le début, à ce que les normes techniques, rationalisantes et uniformisantes ne supplantent pas l'exigence de prise en compte des circonstances particulières et des besoins particuliers – besoins économiques des femmes, des jeunes, ..., nouvelles exigences posées par la conjoncture, etc.

4.3. Les finalités

La région picarde a développé une philosophie qui lui est propre. Il n'est pas inutile d'en rappeler les termes. Elle repose sur plusieurs principes forts, à savoir *"l'affirmation d'une stratégie de coopération basée sur la solidarité entre territoires, les échanges de savoir-faire, la démocratie locale et la réciprocité"*⁴⁶. Un accent spécifique est placé sur le *développement durable* dans une version dense qui, en plus du critère classique de l'environnement (conservation, énergie, impacts sur les milieux)

46- Extrait de la brochure publiée par le CRP : *"La coopération décentralisée Tissons des liens"* (non daté, p.5).

valorise trois autres piliers, la gouvernance, la solidarité et le développement social de manière large, ainsi que le développement économique⁴⁷.

De manière transversale, ainsi que les termes de référence de l'évaluation le précisent explicitement, *"la philosophie d'action de la politique de coopération décentralisée de la Picardie repose sur deux objectifs principaux : il s'agit d'une part de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations des collectivités partenaires par un appui au développement local ancré dans le processus de décentralisation et, d'autre part, de contribuer à l'animation interculturelle et citoyenne des territoires concernés, au Bénin, au Niger, à Madagascar comme en France"*. Dans ce contexte-là, *"la décentralisation a pour but la création d'un contexte favorable au développement économique et social des communes, l'amélioration de leur autonomie financière et de leur responsabilisation et le renforcement de leurs capacités institutionnelles. Accompagner le processus de décentralisation va permettre à chacune des communes partenaires de devenir un élément moteur du développement local de son territoire, ceci au bénéfice des populations"*.

4.3.1. Développement local et démocratie là-bas

La thématique de la démocratie revient régulièrement dans les trois programmes. On l'évoque notamment lorsqu'il est question de la participation ou de l'animation du territoire. A Madagascar, par exemple, certains élus et des cadres du PDPU ont même parlé du programme appuyé par la Picardie comme une *"école de démocratie"*. Dans les trois pays, on ne manque jamais d'établir un lien entre développement local et démocratie, comme si l'un se mettait au service de l'autre. Avec raison. Rien de tout cela n'est faux. Toutefois, en y regardant de plus près, une question surgit : le défi démocratique est-il suffisamment compris ? Le concept même de démocratie est-il travaillé ? La question s'impose dans la mesure où aujourd'hui, l'ambition démocratique semble se circonscrire aux choix des leaders par les urnes et à des délibérations participatives relatives à la planification.

Ce n'est évidemment pas le lieu ici de rédiger un essai sur la démocratie locale. Cependant, c'est sans doute le bon endroit, et le bon moment, pour inviter les animateurs et responsables des programmes pays, ainsi que les cadres et élus de la région Picardie, à poursuivre leur réflexion sur la démocratie locale qu'ils soutiennent au Bénin, au Niger et à Madagascar. Nous procéderons en deux temps. Premièrement nous soulignerons, pour rappel, que la démocratie ne se présente nullement comme une voie royale dans ces trois pays, que cette conception politique relève avant tout d'une histoire occidentale qui ne trouve pas forcément de parallèle direct en Afrique, et en tout cas pas particulièrement dans les trois pays soutenus par la Picardie. Ensuite, nous soulignerons quelques fondements de la démocratie, des fondements qui, assez curieusement, sont régulièrement passés sous silence même par ceux qui entendent figurer au rang de ses nouveaux penseurs⁴⁸. Evidemment, nos remarques seront calibrées en fonction direct de leur utilité pour soutenir la réflexion qu'il semble, selon nous, nécessaire de développer au sein des programmes pour leur permettre de continuer à progresser.

4.3.1.1. Les limites "naturelles" de la démocratie en Afrique et à Madagascar

La démocratie est une invention culturelle propre à l'Occident. Elle y a une histoire singulière qui n'a pas forcément d'équivalent ailleurs dans les autres sociétés. Une histoire longue en l'occurrence puisqu'il a fallu près de 2500 ans avant d'en arriver au point où en sont les choses aujourd'hui en Occident. Avec des avancées et des reculs. Il n'est pas vain de le rappeler de façon à ce qu'on prenne mieux la mesure du défi et de la rupture culturelle radicale que propose l'option démocratique en

47- Voir par exemple, l'invitation faite par la région Picardie à ses partenaires à remplir une grille d'autoévaluation en lien étroit avec le cadre de l'agenda 21 (Brochure *"Votre projet prend-t-il en compte le développement durable ?"*).

48- Sans rentrer dans les détails, parce que ce n'est pas du tout le propos ici, citons en passant des auteurs comme Habermas, Rosanvallon, Blondiaux, Manin, Viveret, Gorz,...

dehors de l'Occident. Bien évidemment, il nous est impossible ici d'en faire grand cas⁴⁹. Nous ne soulignerons, très sommairement d'ailleurs, que trois obstacles culturels qui entravent la généralisation de la démocratie en dehors du cadre occidental, trois obstacles qui concernent les trois pays concernés par l'aide de la Picardie.

Première difficulté. Quand on parle de démocratie on convoque nécessairement une représentation particulière du *sujet politique*, celle d'un individu autonome, doté d'un libre arbitre, rompu au défi de la responsabilité propre, de surcroît mobilisé par un sentiment de culpabilité lorsque ses engagements sont pris en défaut. Ce n'est pas une révélation que de proclamer qu'au Bénin, au Niger et à Madagascar, ce genre d'individus ne coure pas les rues. On y rencontre plutôt des sujets peu habitués à prendre distance avec leur clan ou leur communauté d'origine. Souvent même ils se sentent honorés à s'y confondre. Beaucoup d'ailleurs ne portent pas en eux le projet d'un quelconque détachement de leur famille ou clan d'appartenance. Si tant est même qu'ils y songent ou qu'une telle idée puisse avoir du sens pour eux. Une des modalités fondamentales de la démocratie, c'est-à-dire un système politique soutenu par et destiné à des individus autonomes, délibérant dans leur for intérieur les options avant de prendre position publiquement, se révèle d'emblée difficile à remplir dans les espaces sociaux visés par les programmes. C'est une première limite, et non des moindres⁵⁰. Il en est une seconde, celle du *rapport au pouvoir*⁵¹. Sans rentrer dans les détails, le pouvoir tel qu'il est conçu populairement au Bénin, au Niger ou à Madagascar se présente souvent comme une fin en soi et non pas, comme c'est le cas dans les contextes démocratiques, comme un moyen pour réaliser des objectifs de transformation de la société. Il est pensé comme un attribut plus que comme une fonction à remplir. C'est pourquoi il est considéré comme une ressource commode pour accéder à des privilèges et y faire accéder les siens. Sa nature sacrée n'est pas fréquemment remise en cause⁵². Une telle représentation du pouvoir est fort éloignée de celle que promeut intrinsèquement la démocratie⁵³. Une troisième limite pertinente à signaler à cet endroit concerne le rapport aux règles, aux lois et aux normes. Il arrive régulièrement dans les sociétés béninoises, nigériennes et malgaches, de manière parfois flagrante en zone rurale, que la loi ne fasse aucunement autorité par elle-même mais du fait de la personnalité, ou de la puissance supposée, de celui ou celle qui l'incarne socialement ou qui se déclare la représenter. Autrement dit, la loi tire sa force d'un rapport social éventuellement indépendant de son contenu et

49- Le lecteur intéressé à approfondir cette analyse se reportera utilement aux références suivantes :

De Leener, P. (2010). *Les "démocraties" africaines, miroirs des mutations démocratiques au Nord ?* CriDIS, Série "Working Paper", n°21. Article accessible en ligne (<http://www.uclouvain.be/325318.html>).

De Leener, P. (2009). Gouvernance démocratique : Rapports à l'individu, au collectif, aux règles et aux normes. In Mappa, S. (Dir.). *Les impensés de la gouvernance*. Paris : Karthala, pp.129-206.

50- Levons immédiatement une ambiguïté : nous disons ici que c'est une limite dans le cas où la démocratie à l'occidentale sert de modèle. Ce n'est évidemment pas une limite *en soi* pour le bon fonctionnement d'un système politique qui reposerait sur une autre assise. Nous avons traité en long et en large cette question, à vrai dire difficile, dans des publications récentes auxquelles nous renvoyons le lecteur désireux de s'y investir. Il nous est impossible ici d'en dire davantage. Voir De Leener, P. (2009). De L'expérience du migrant. L'apprentissage comme rupture subjective. In De Brougère, G. & Ulmann, A-L. *Apprendre de la vie quotidienne*. Paris : PUF, pp.55-65 et De Leener, P. (2007). Des connaissances aux savoirs paysans. Vers une rupture dans les terroirs d'Aguié (Niger) ? In Amoukou, I. & Wautelet, J.M. *Croisement des savoirs villageois et universitaires. Enjeux pour le développement*. Louvain-La-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, pp.205-255. Voir aussi les développements de Sawadogo, A.R., Totté, M. & Dahou, T. (2004) dans « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement », Paris : Karthala.

51- Voir à ce sujet De Leener, P. (2008). Rapport au pouvoir et au collectif. In CHALVIDAN, P. & MAPPA, S. *Quelles gouvernances au Nord et au Sud ? Rapports au pouvoir. Pistes de réflexion à partir d'une recherche réalisée en Europe et en Afrique de l'Ouest*. Paris : Forum de Delphes.

52- Le pouvoir est encore couramment interprété comme un don, surtout ne zones rurales, plus que comme le résultat de son action propre ou de ses manœuvres. C'est grâce à une intervention externe qu'il est rendu accessible à celui qui le prend. C'est la raison pour laquelle il inspire souvent la peur. Aussi, prendre le pouvoir à quelqu'un c'est s'exposer aux forces surnaturelles qui l'ont conduit à la tête des hommes.

53- L'œuvre bien connue de Marcel Gauchet traite pour l'essentiel de cette question. Par exemple à son ouvrage *"Le désenchantement du monde"*.

nullement de son bien fondé intrinsèque. Cette situation, qui est un lieu commun dans beaucoup de sociétés locales dans trois pays, va à l'encontre de ce qui prévaut classiquement dans une démocratie où la loi, par nature transcendante, est sensée s'appliquer à tout le monde quelle que puisse être sa position sociale⁵⁴.

Ces limites, qui révèlent au passage d'importantes différences d'ordre culturelle, rappellent une évidence souvent négligée : la démocratie n'est pas innée, elle relève d'un répertoire culturel situé en Occident et elle n'est pas destinée à s'affirmer universellement dans les mêmes termes, ni de la même manière. Elle ne relève nullement de lois naturelles comme celle de la gravité universelle. Toute tentative pour introduire ailleurs la création culturelle que constitue la démocratie exige une réflexion profonde avec ceux et celles à qui on la destine. En se rappelant une autre évidence : la démocratie est une réponse, celle que l'Occident s'est donné pour affronter la question du pouvoir. Ce qui importe n'est pas la réponse mais la question qui la précède, en l'occurrence la question de comment gérer le pouvoir avec ceux à qui il s'impose. Si la question de la gestion du pouvoir est universelle, les réponses qu'on y apporte, où que ce puisse être, par contre ne l'est en aucune manière. Questions universelles, réponses particulières. Si tel est bien le principe, il en résulte que la mission de programmes pays comme ceux que la Picardie soutient n'est pas tant de sensibiliser ou de former les Béninois, les Nigériens ou les Malgaches impliqués dans les programmes, mais plutôt de développer leurs capacités à inventer localement, là où ils vivent, leurs réponses propres aux défis qui se posent localement chez eux. Dans leurs communes par exemple.

En pratique, cela ne signifie pas qu'il faut remiser le concept de démocratie et tout ce qu'il implique. Cela signifie qu'un travail important doit être fait – et, selon nous, reste largement à faire – pour organiser – et consolider – la réflexion sur les dispositifs d'inspiration démocratique, qu'il s'agisse des ateliers de planification participative, du civisme fiscal, de la citoyenneté, ... Organiser la réflexion locale mais surtout, à vrai dire, *développer les capacités locales* pour mener une telle réflexion de manière créative.

4.3.1.2. Les fondements régulièrement oubliés de la démocratie

Quand on évoque la démocratie, on porte régulièrement à l'avant-plan le choix par les urnes. Ou sur la participation citoyenne aux décisions. Pourtant, les élections et la participation ne constituent en réalité que des modalités somme toute purement techniques. Les exemples de dictatures électives et "participatives" ne manquent pas pour nous mettre la puce à l'oreille. Cette insistance sur le principe électoral a pour conséquence de passer sous silence d'autres fondements, pourtant cruciaux, dont certains, en l'occurrence, pourraient se révéler particulièrement importants dans les programmes soutenus par la Picardie. Nous en signalerons trois, à notre avis, régulièrement pertinents⁵⁵. Tout d'abord, la démocratie est la marque d'une *intention de transformer sa société*. Pas seulement ses formes mais surtout son fonctionnement. Vouloir la démocratie chez soi, c'est *de facto* inscrire le principe du changement comme *modus vivendi* au sein de sa société, comme référent permanent – et ultime – pour décider ce qui en définitive serait juste, bon et désirable. La démocratie est par excellence la généralisation d'une volonté populaire d'agir sur les fondements du fonctionnement de sa société. Pas seulement les modalités concrètes de son fonctionnement mais sa rationalité et la raison même du vivre ensemble⁵⁶.

54- D'où le problème délicat de l'incarnation du registre normatif : la règle et celui qui la représente ne faisant qu'un, il est alors en pratique impossible de porter une critique sur une règle sans en même temps porter la critique sur l'autorité qui l'incarne socialement de telle sorte que s'attaquer à la règle revient à s'attaquer personnellement à la personne qui paraît socialement l'incarner (Lire à ce sujet, De Leener *et al.* (2005). *Changement politique et social. Jalons pour la pensée et l'action*. Dakar : ENDA GRAF Sahel Editions, 287p.).

55- Il en existe évidemment bien d'autres, à commencer par l'intérêt général ou le bien commun, sans parler du concept rousseauiste de volonté générale. La place manque pour en discuter à cet endroit.

56- Le propre d'une démocratie est justement de faire du "vivre ensemble" un projet explicite. Dans une démocratie, le vivre ensemble n'est plus un donné naturel fixé par la naissance, comme les logiques lignagères

C'est pourquoi la question de la *régulation*, second fondement sur lequel nous insistons, est si importante. Les règles et les normes comme objet de la délibération démocratique sont une pièce maîtresse de tout projet démocratique. Un peuple démocratique se démarque par sa capacité à produire lui-même ses règles et ses normes du vivre ensemble, au contraire d'un régime princier où le seigneur, maître des hommes, règne en inspirant la peur tout en étant lui-même habité par la crainte d'être renversé ou banni par les puissances qu'il convoque pour rendre légitime l'exercice de son pouvoir. La régulation, le processus de production des lois, donne à la fois corps et vie à la volonté générale. Les lois sont alors la projection dans les textes de ce que veulent ou ne veulent pas les hommes et les femmes, c'est-à-dire les citoyens. Dans le sillage de ce principe bien connu se loge implicitement un autre fondement régulièrement négligé, l'autolimitation. En réalité, un système ne devient véritablement démocratique que si, et seulement si, il positionne également au cœur de son fonctionnement l'autolimitation, la volonté de se limiter soi-même, de s'interdire soi-même. Car la liberté, que toute démocratie se propose de promouvoir, est avant tout déterminée par la capacité à se restreindre soi-même. Ce qui suppose que la régulation démocratique soit réflexive⁵⁷. Le peuple démocratique est donc celui qui porte le débat sur la liberté et ses limites, et donc inévitablement sur ce qu'il convient de s'interdire collectivement. Ces raisons font que la régulation occupe, à notre avis, une place si prépondérante dans l'arsenal démocratique. Ajoutons pour être complet que la régulation est par essence vivante, donc évolutive. La démocratie n'accueille pas des lois, des règles, des principes, des normes qui auraient pour vocation à s'imposer pour l'éternité, comme peuvent l'être, par exemple, des lois attribuées à des dieux. Au contraire, elle repose sur un dispositif qui met sans cesse au travail les citoyens et leurs représentants légitimes pour les amener à ajuster les lois, règles, normes et procédures qu'ils s'imposent pour vivre en paix ensemble.

Troisième clef, *le désaccord, le conflit*. La délibération ou le débat qui figurent parmi les pratiques les plus régulièrement portées à l'avant-plan parmi des modalités démocratiques, peuvent prendre deux orientations fort contrastées. Soit ils visent le consensus ou le compromis, c'est-à-dire une reformulation *a minima* des positions en conflit. Soit ils recherchent le dépassement, c'est-à-dire la promotion de solutions nouvelles – et novatrices – qui ne sont au départ ni celles des uns, ni celles des autres, mais celles que la confrontation des uns et des autres permet d'inventer. Le désaccord, et sa valorisation, représente une des grandes avancées proposées par la démocratie, pour autant que celle-ci ne se réduise pas à la victoire d'une position sur une autre, d'un groupe sur un autre.

Ces trois fondements, transformation du fonctionnement sociétal, régulation réflexive et conflictualisation créative, proposent, selon nous, trois pistes intéressantes à saisir pour faire avancer la réflexion et surtout l'action promue dans les trois programmes. Du moins si les programmes entendent continuer à mettre l'accent sur l'approfondissement de la démocratie locale et dès lors s'aventurer hors des sentiers battus de la conventionnelle participation. Les questions qui se posent alors sont de même nature pour les trois fondements : comment concrètement faire progresser la réflexion – et les initiatives – sur le fonctionnement du vivre ensemble ? Comment concrètement faire progresser la réflexion – et les initiatives – sur la valorisation créative des désaccords ou des conflits ? Comment concrètement faire progresser la réflexion – et les initiatives – sur l'appropriation délibérative de la régulation ? C'est-à-dire comment faire avancer la réflexion et l'action des acteurs locaux en matière de construction – déconstruction, reconstruction – des règles et normes qui organisent le vivre ensemble ? Comment appuyer leur créativité dans leurs expérimentations sur ces

ou claniques peuvent le promouvoir. C'est pourquoi la démocratie n'est pas soluble dans des sociétés communautaires. C'est aussi une des raisons de la difficulté de la généraliser dans des univers où les paramètres d'appartenance lignagers sont prégnants.

57 - En parlant de la régulation réflexive, on souligne que ceux qui régulent, c'est-à-dire ceux qui construisent des règles et des normes, s'engagent dans un travail réflexif en se prenant eux-mêmes pour objet et cible de leur réflexion.

trois fondements ? Comment, plus concrètement, introduire de telles questions dans les programmes opérationnels qui jalonnent les plans de travail dans les trois programmes pays ?⁵⁸

4.3.2. Réciprocité : Quels nouveaux et ajustements ici, en Picardie ?

4.3.2.1. Présentation des principales activités appuyées par la Région en Picardie

Différentes modalités d'action sont à observer en Picardie. On peut les distinguer selon qu'elles sont (1) directement liées aux programmes de coopération mis en place dans les 3 pays, (2) liées plus généralement à la solidarité internationale et à des dimensions humanitaires plus générales (urgence, réhabilitation, éducation au développement) ou enfin (3) relatives à des activités de développement en Picardie même, plus indirectement inspirées de l'investissement en coopération.

Dans le premier registre, différentes activités de mobilisation et de mise en lien entre acteurs picards et acteurs du Bénin, du Niger ou de Madagascar ont été tentées avec plus ou moins de succès.

Des réunions avec un certain nombre d'acteurs associatifs ont été organisées également et des appuis réalisés sous différente forme. Par exemple l'ONG ASTER a reçu des moyens pour appuyer l'accompagnement à la prise en compte du genre dans les dispositifs d'animation mis en place dans les programmes au Bénin et l'élaboration de manuels

Dans le deuxième registre, la modalité la plus emblématique était le « Forum » (Forum Régional de la coopération et de la solidarité internationale). Moment important de la coopération décentralisée, ce forum était l'occasion d'inviter des élus des pays partenaires, des ONG picardes et d'autres acteurs intéressés – collectivités locales picardes, agences, universités...- pour *échanger* sur les questions de développement et *mobiliser* les forces de la Région. Ceci de manière festive puisque différentes animations étaient proposées. Il a fallu attendre l'édition 2009 pour évoquer l'articulation entre programmes de la Région et projets des acteurs. Par exemple, les AFDI développent des activités de structuration de filières à Madagascar et certaines actions ont eu lieu sur le territoire de la Diana mais sans liens institutionnels avec le programme principal de la Région ;

La formule du forum a été abandonnée en 2010.

Ce lien entre acteurs picards et acteurs du sud apparaît plus organisé encore dans le cadre du programme COPIDES ou l'organisation SENS a pu structurer des appuis de l'Université Technique de Compiègne et de certaines entreprises picardes à différentes entreprises locales d'ESS. La production d'huile de neem a notamment été l'objet d'échanges économiques entre entreprises jusqu'à ce que l'Union Européenne décide récemment (février 2011) d'interdire la vente d'huile de neem sur son territoire.

Toujours dans ce deuxième registre, celui d'appuis plus généraux à la solidarité internationale et notamment à l'aide humanitaire, la Région avait prévu différentes modalités :

- Un « second axe » concernant l'appui aux acteurs picards de la solidarité internationale ;
- Des aides d'urgence notamment dans le cas du tsunami.

Le second axe n'a pas été fort développé. Le dispositif s'adressait à tous les types d'acteurs de la SI : associations, établissements publics, fondations, collectivités. L'augmentation des sollicitations

⁵⁸- Nous partons clairement du point de vue que de telles questions ne peuvent être abordées efficacement que dans des situations concrètes où elles trouvent naturellement leur place. Il ne s'agit pas de faire rentrer les acteurs à l'académie !

témoignait de son utilité. La disparition du dispositif s'explique probablement autant par des raisons politiques que financières.

Les appuis à l'humanitaire ont été ponctuels, en réponse à l'actualité. On relève surtout ici la capacité du SRICD à traduire les spécificités de l'action de la Région Picardie dans ce domaine également puisque dans le cas des réponses au tsunami, l'effort était concentré sur l'importance d'une démarche de planification du territoire pour faciliter l'articulation entre urgence-réhabilitation-développement. A travers l'organisation picarde « Les architectes de l'urgence », un appui à la reconstruction durable avait été tenté au Sri Lanka, effort que les conditions politiques locales ont malheureusement dramatiquement ruiné.

Au Niger, une opération de distribution de vivre a été menée avec succès grâce à l'utilisation du dispositif local d'animation mis en place par les partenaires de la Région dans le cadre du programme de coopération décentralisée. Ce dispositif va permettre de sélectionner les villages les plus nécessaires et va permettre d'optimiser les ressources mobilisées. L'opération sera reconnue à l'échelle nationale comme un succès devant bien d'autres initiatives.

Le troisième registre relève plus directement d'actions menées en Picardie. On pense ici au développement d'entreprises d'économie sociale autour de SENS, cet opérateur picard né en grande partie grâce aux fonds de la Région pour son intervention au Bénin (programme COPIDES). La mise en place d'un cluster sur Compiègne et d'un autre sur Nogent est clairement présentée comme issue des expériences menées au Bénin. Depuis 2 ans, on compte au total une dizaine d'initiatives qui sont appuyées en Région Picardie pour se constituer en petites entreprises. La volonté politique des élus locaux est cependant décisive pour la mise en place des dispositifs de coordination des « clusters d'entreprises » et n'est pas nécessairement évidente à obtenir. C'est d'ailleurs ici que la comparaison avec le Bénin s'arrête : l'implication des collectivités locales apparaît ici limitée par l'existence déjà importante d'organisations parapubliques ou privées d'appui au secteur social. Cependant l'expérience de SENS montre aussi que son rôle de médiateur entre une demande - généralement rare car peu informée ou mal formulée - et une offre, généralement fort conditionnée, ce rôle est nécessaire, utile, et à l'avantage de tous. Dans les communes où elle se déploie, l'expérience convainc donc de plus en plus de l'importance de combler le vide en la matière. Dans certains cas, la médiation de SENS, s'effectue sur des situations socialement critiques et stratégiquement importantes pour la commune. C'est le cas notamment, du projet d'entreprise de réparation de voitures dans une cité-ghetto de Creil, qui devrait à la fois fournir de l'emploi aux habitants du quartier, intégrer et légaliser une activité informelle déjà fortement développée sur les parkings, ceci en garantissant de bien meilleures conditions au plan environnemental et social.

C'est aussi le cas de l'initiative de développement d'une entreprise d'appui aux rénovations éco-énergétiques dans des milieux précarisés. Il est connu que de tels investissements sont prohibitifs pour les entreprises classiques tenues de maximiser leur profit étant donné à la fois le manque de solvabilité des « clients » et la difficulté technique de l'opération⁵⁹. Par contre, ils se révèlent possibles (c'est en tout cas le défi relevé par Sens de le démontrer) pour les entreprises d'économie sociale qui cherchent à articuler utilité sociale et rentabilité économique en jouant des différents registres d'appui existants. On conçoit combien de telles initiatives peuvent se révéler porteuses à l'avenir sur des thématiques aussi importantes que la précarité énergétique.

4.3.2.2. Discussions autour de l'organisation des activités en appui à la réciprocité

⁵⁹ Il est bien plus aisé de construire que de rénover surtout dans des situations de délabrement et de vétusté où les surprises sont le quotidien de l'homme de métier.

La volonté de travailler la réciprocité apparaît importante autant pour le SRICD que pour l'élue en charge de la Coopération Décentralisée mais elle est prise dans différents enjeux qui limitent son déploiement effectif.

Un enjeu de moyens d'abord : le principal événement prévu pour faciliter les liens entre territoires au-delà des opérations de coopération décentralisée – le forum régional – a été supprimé pour des raisons purement financières. Sans doute aurait-il été important, plutôt que de le supprimer purement et simplement - de voir avec les différents acteurs concernés comment le financer et l'importance qu'il revêtait pour chacun.

Un enjeu de positionnement d'acteurs : l'animation des acteurs au Nord est considérée par certaines ONG opératrices-partenaires comme ne relevant pas de leur vocation. Dans le même temps apparaît un nouvel opérateur SCIC, SENS, porteur de différentes réponses concrètes à la question de savoir comment organiser cette réciprocité entre entreprises, en mobilisant d'autres compétences telles que les universités locales, etc. Le SRICD hésite aussi entre l'envie de prendre une part plus importante dans la définition des actions et le suivi des opérations au sud et le besoin de mobilisation au Nord. Les collectivités locales – communes et communautés de Communes – restent peut mobilisées dans la Région par rapport aux questions de Solidarité Internationale et le positionnement du SRICD dans un rôle de stimulant-facilitateur peut entrer en tension avec des conflits partisans ou de personnes liés aux appartenances politiques.

Un enjeu de priorisation des actions : s'il apparaît logique pour la Région d'essayer de mobiliser les acteurs publics et privés autour de ces propres programmes-pays, ceux-ci ont d'autres engagements dans d'autres pays ou d'autres thématiques qu'il est souvent difficile de concilier.

Les questions culturelles, importantes et reconnues comme telles par l'élue en charge de la Coopération Décentralisée, ne sont pas considérées de la même manière par le CRP dans son ensemble.

Ces questions méritent donc des clarifications que nous tentons aux points suivants. Une première clarification est faite par rapport à ce qui se réalise déjà (point 4.3.3.) ; une seconde par rapport à ce qui est envisagé à l'avenir (point 4.3.4.). Enfin quelques propositions sont faites pour clôturer ce chapitre.

4.3.3. Entre les deux : Importance et difficultés de la réciprocité

La réciprocité n'apparaît pas évidente à bien des acteurs. Pour mieux en parler, il s'avère nécessaire d'en décliner les différentes dimensions pour en apprécier autant l'intérêt que les conditions de sa faisabilité.

4.3.3.1. Réciprocité immédiate...

La réciprocité immédiate suppose non seulement un intérêt partagé mais un apport des deux parties sinon égal, du moins équilibré ou équitable. A vrai dire, ici, c'est le *sentiment* de rapports équilibrés entre le "donner" et le "recevoir" qui importe davantage. Un sentiment que doivent partager les différentes parties prenantes. On rencontre cette réciprocité dans les opérations assez courantes de type « chantiers de jeunes » menés par exemple par l'ONG « Picardie sans Frontières » ou encore la Fédération « Léo Lagrange ». Elles prennent alors des formes plus ponctuelles d'échanges entre jeunes. Plus structurelles apparaissent les opérations menées par SENS entre certaines entreprises béninoises et picardes ou entre les stagiaires universitaires et les entreprises béninoises : de part et d'autre chacun garde de ces échanges le sentiment d'avoir à la fois participé dans l'échange (en ressources humaines ou matérielles, en temps, etc.) et gagné en capacités humaines (connaissances,

savoir-faire, perspectives, expertise, ...) ou symboliques (amitié, ouverture sur une autre culture, d'autres façons de penser le rapport aux gens et aux choses, etc.). Dans le cas de la relation université-entreprises du Sud le gain apparaît important : l'ouverture à un Sud tel que celui que l'on trouve dans les opérations de coopération décentralisée du CRP est utile en ce qu'il apporte à la fois des situations permettant aux stagiaires de développer leur autonomie et leur créativité de façon très concrète en réponse à une problématique précise (et bien isolée et détaillée au préalable par SENS) et aux enseignants à enrichir leurs façons de penser à la fois l'économie et le développement durable (lire à ce propos le nouveau module de formation en développement durable à l'UTC⁶⁰). Mais ce gain est aussi à relativiser : les stages ne peuvent être menés uniquement dans de telles conditions particulières et les situations plus classiques en entreprise au Nord doivent équilibrer un cursus qui se veut pointu. Dans le cas de la relation entreprise-entreprise, les apports plus prosaïques dépendent fort des règles du commerce international comme on l'a vu dans le cas de l'huile de neem et il n'est par ailleurs pas souhaité par les protagonistes (SENS, GES, CRP) de se substituer ou de limiter les possibilités de développement de marchés locaux ou régionaux (espace UEMOA).

La réciprocité immédiate, bien qu'importante, semble donc limitée dans ses effets et impact. Mais une fois établie par les opérateurs, elle découle assez naturellement des dispositifs mis en place sans que des coordinations particulières ne soient nécessaires de la part de la Région.

4.3.3.2. Réciprocité reportée

La réciprocité à long terme peut être plus porteuse de changements dans les deux territoires mais elle est moins évidente à organiser en pratique et suppose un travail plus important de la Région notamment pour en tirer les fruits.

Elle est en effet relative à tous les effets réflexifs que l'on retire du détour par des sociétés très différentes pour s'interroger sur sa propre société, la découverte de l'autre dépliant en quelque sorte un miroir dans lequel on se perçoit éventuellement sous des angles nouveaux et éventuellement inattendus. Il s'agit en somme de jouer de cet effet miroir pour mieux se « réfléchir » de part et d'autre. Par rapport à cette dimension, certains acteurs rencontrés sont très clairs et précis sur les apports possibles. Citons quelques cas :

- Mr Muller de l'Agence de l'eau de Compiègne estime ainsi que les expériences au Sud permettent de mieux penser l'action ici et au-delà fait prendre conscience de l'importance de redynamiser des cadres légaux existants (la politique de l'eau) et de l'importance de la fonction publique, du contrôle régalién par comparaison de situations où soit ces cadres n'existent pas, soit ils ne sont aucunement appliqués.
- Mr Rossu de L'UPJV considère que ces expériences permettent d'affiner des protocoles de recherche, de renforcer certaines expertises (formation en e-Learning avec la Tunisie) de conduire au développement de produits (exemple dans le phytosanitaire)
- Mme Semblat de Aster en retire divers enrichissements dans la problématique genre et l'expertise que son ONG a développée autour de ces questions, à partir des situations rencontrées localement
- Mme Mons, chargée des relations internationales au Conseil Général de l'Oise trouve beaucoup d'intérêts dans l'échange entre lycéens, notamment sur des problématiques urbaines ou dans le simple rapport à l'étranger. Elle insiste cependant sur l'importance pour cela de disposer d'une infrastructure et de volontés politiques suffisantes. L'isolement, voire la marginalisation des fonctionnaires responsables de la Solidarité Internationale, ne crée pas les conditions favorables à une réelle valorisation, en Picardie, des expériences menées.

60- Voir Le « Mineur » Développement Durable (Responsabilité Economique Sociétale et Ecologique de la Technologie (DD-RESET)

Ce dernier point se retrouve dans la plupart des interventions qui témoignent de la difficulté à transmettre les savoirs acquis lors de ces expériences lorsqu'aucun dispositif n'existe en aval pour en discuter ou les valoriser.

4.3.4. Autres perspectives

4.3.4.1. Les nouveaux chantiers du CRP

Le CRP est par ailleurs engagé aujourd'hui dans deux grands chantiers, l'éducation et les innovations agro technologiques.

L'éducation se déploie à travers un plan ambitieux dénommé « Réussite Educative » et qui se décline en plusieurs points (Région Picardie⁶¹) :

1. Améliorer les conditions de vie des apprenants et aider en priorité ceux qui rencontrent des difficultés
2. Développer les fonctionnalités de la carte Picardie Cursus pour tous les jeunes Picards
3. Mettre les Techniques de l'Information et de la Communication (TIC) au service de la réussite éducative
4. Développer les actions éducatives et accompagner les projets des jeunes
5. Organiser et faciliter l'accès à l'information, favoriser l'engagement civique
6. Faciliter l'orientation et l'insertion professionnelles des jeunes
7. Elaborer un projet éducatif régional global qui mobilise toutes les parties prenantes et tous les territoires de Picardie.

Il s'agit en effet de rattraper le retard important de la Région dans ce domaine majeur⁶².

En ce qui concerne **les innovations agro technologiques**, la Région Picardie développe une politique dont l'objectif est *« de travailler sur les énergies décarbonées, c'est-à-dire qui n'utilisent pas le pétrole comme matière première, et qui ne génèrent pas de carbone fossile dans l'atmosphère Il s'agit aussi de pérenniser l'agriculture française, et, notamment l'agriculture picarde, particulièrement riche en matières premières végétales ! Autre objectif : réindustrialiser les territoires »* (site du CRP⁶³). La Région s'appuie sur de nombreux acteurs pour la plupart fédérés autour du pôle de compétitivité Industries Agro-Ressources (Pôle IAR). Le programme P.I.V.E.R.T. (Picardie Innovation Enseignement et Recherches Technologiques), récemment retenu dans le cadre du Grand Emprunt, témoigne en outre de cet engagement.

61- Rapport de synthèse de la première phase de concertation.

62- Selon un rapport de l'INSEE, « Sur les 22 régions de métropole, la Picardie s'inscrit dernière ou avant-dernière pour la plupart des indicateurs de formation. Même si le niveau s'est amélioré en Picardie comme ailleurs grâce à l'accès élargi au baccalauréat, la région ne rattrape guère son retard. Les structures socioprofessionnelles de la Picardie, et plus encore le niveau d'éducation des parents, expliquent en partie la moindre réussite scolaire. La moindre diversité des parcours de formation joue également un rôle important. Les régions qui ont les meilleures performances présentent aussi des parcours plus diversifiés, avec davantage de lycées généraux, de trajectoires de reprises d'études après un CAP ou BEP et des filières d'apprentissage plus développées. Parmi les raisons des moins bons résultats scolaires de la Picardie, il faut ajouter une moindre ambition des familles. À situation identique, les élèves de Picardie et du Nord - Pas-de-Calais font des choix d'orientation moins ambitieux que dans le reste de la France. » (Anne Evrard Insee Picardie http://insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=18&ref_id=15714)

63- <http://www.picardie.fr/Le-projet-P-I-V-E-R-T> voir aussi <http://www.picardie.fr/Le-point-de-vue-des-groupes.3952>

4.3.4.1. Les liens avec la solidarité internationale

Le chantier de Réussite Educative ne prévoit aucun lien avec le sud. Les perspectives de développer des articulations ne manquent pourtant pas, comme on l'a vu à travers des acteurs comme Picardie SF ou Leo Lagrange. Elles pourraient être défendues à la lumière des enjeux pédagogiques que l'on observe actuellement dans les sociétés, qu'elles soient d'ici ou d'ailleurs. Un travail récent de capitalisation mené par Inter-Mondes pour le compte de l'ONG Aide et Action et le F3E porte justement sur la comparaison de 3 écoles françaises du Val d'Oise et 3 écoles sénégalaises toutes investies dans les pédagogies nouvelles (méthode Freinet ou plus largement les démarches issues de la « pédagogie institutionnelle »). Ce travail montre encore une fois combien le détour par le Sud permet de s'interroger sur les liens entre éducation et société. Notamment sur l'importance aujourd'hui d'une coéducation intégrant les parents et conférant à l'enfant une autre place dans l'institution scolaire. Une pédagogie questionnant aussi le rapport au savoir. Les contextes Sud marqués par la difficulté à intégrer des parents souvent analphabètes et se considérant comme trop incultes pour être en droit de questionner le service, marqués surtout par des effectifs scolaires pléthoriques, sont autant de prétextes à voir comment là-bas les enseignants gèrent ces situations bien plus extrêmes qu'ici. Parfois avec des trésors d'ingéniosité. Parfois aussi avec l'appui d'institutions telles que le Ministère de l'Education qui appuie (au Sénégal) les innovations et la créativité bien plus que ce qui est observé chez nous.

Plus globalement, ces écoles sont aussi confrontées à une mixité culturelle bien plus importante que chez nous étant donné la grande variété de groupes socioculturels. La question de la langue, mais aussi des codes culturels, est donc depuis longtemps gérée par ces enseignants.

Enfin, l'on retrouve de manière parfois extrêmes, les conséquences de la nouvelle gestion des services publics (le « new public management ») sur les conditions de délivrance d'un enseignement de qualité : toujours plus d'effectifs pour moins de salaires et moins de formation ! Ces conditions de plus en plus communes pourraient fournir le cadre de programmes plus réciproques interrogeant ces nouvelles conceptions du service public.

Les programmes de coopération décentralisée peuvent concourir de manière plus ou moins directe aux politiques menées dans le domaine des agro-ressources. Les territoires partenaires de la Région offrent en effet par les ressources végétales et les savoir-faire qui y sont disponibles de réelles opportunités d'échange et de développement partagé.

Le chantier portant sur les énergies décarbonées tente plus de s'accrocher aux initiatives Sud, notamment celles portées par SENS au Bénin. Avec cependant ici des risques importants de mélanger des genres forts différents. Entre les petites entreprises solidaires béninoises et les entreprises du pôle de compétitivité quelles réelles réciprocity construire ? Comment éviter les dérives industrielles dans des processus qui cherchent à construire un nouveau modèle socio-économique ? Comment faire en sorte que les perspectives ne s'écartent pas plus de ce qui est proposé par les communes dans leurs plans de développement ?

Les réponses à la mise en orbite internationale, si l'on peut dire, de ces deux « chantiers » nécessitent sans doute de mobiliser un autre acteur picard : les universités. L'Université Picarde Jules Verne, l'Université Technologique de Compiègne, l'Ecole Lasalle de Beauvais traitent pour certaines des questions de transformation des ressources végétales et dispose pour d'autres d'équipes compétentes dans le domaine de l'économie sociale. De même, des compétences sur l'éducation pourraient être mobilisées pour aider à montrer les voies et moyens d'un véritable travail d'innovation partagée

4.3.5. Conclusions

Pour toutes ces raisons, il apparaît important de se donner une période de réflexion sur les acquis des différents programmes et les nouveaux enjeux futurs qu'ils soulèvent. L'implication d'universités dans des études de capitalisation et de prospection pourrait s'avérer importante pour mieux dessiner les convergences entre les grands chantiers futurs de la Région et les perspectives ouvertes par les programmes de coopération décentralisée.

De manière générale, comme cela a été constatée sur le terrain, le travail pour construire une réciprocité *mutuellement profitable, source de synergies récurrentes*, reste une préoccupation à travailler explicitement, tant au Sud qu'en Picardie. Et à traduire en résultats attendus. Tout en veillant à préserver sa dimension heuristique, c'est-à-dire, sa capacité à produire de l'inattendu et du rebond, également sa capacité à mener sur le chemin de découvertes mutuelles sur sa propre société.

5

Lignes de forces

Dans cette partie, nous revenons à rebours sur les bases de la coopération picarde. Nous remettons en perspective certains de ses fondements et nous éclairons quelques pistes nouvelles.

5.1. La qualité générale de la coopération : une « mise en boucle » à renforcer

Nous avons posé en cadrage l'importance d'une coopération décentralisée qui coordonne les compétences professionnelles, articule les thématiques et facilite les liens entre territoires. Tout ceci autour d'une recherche constante d'adaptation à chaque territoire-culture-institutions. C'est là, pensons-nous, que réside la valeur ajoutée d'une telle coopération par rapport à la coopération par « projets-projectiles » ou l'aide bilatérale par « programmes-recettes ».

Le descriptif des réalisations et ensuite l'analyse des questions évaluatives a permis de montrer la complexité des enjeux de la coopération telle que le CRP l'envisage. Elle a, nous l'espérons en tout cas, permis de prendre la mesure des difficultés, des impondérables, des contraintes auxquelles les appuis institutionnels articulés aux programmes sectoriels sont voués.

La tâche est donc ardue, mais les avancées notables même sur les programmes relativement récents. Sur ces derniers (Madagascar et Niger), on en est à créer les fondations d'un développement mieux assumé par les autorités locales et les populations à travers une maîtrise d'ouvrage mieux contrôlée et plus partagée. Au Bénin, les investissements étant plus anciens on en serait plutôt à renforcer le toit et la charpente, à étayer les supports et à rendre l'ensemble plus confortable à travers un volet économique plus précis qu'ailleurs. Dans l'ensemble cependant, la capacité à valoriser ces nouvelles compétences créées envers d'autres localités, au-delà de son propre territoire communal, pour prendre fait et cause pour les autres communes de l'intercommunalité, ou pour partager les problèmes des partenaires de la Région avec qui on a fait alliance, la Région Picardie, sont embryonnaires. Ce genre d'effets et d'impacts est bien entendu à attendre sur le long terme et suppose un engagement également conséquent, autre caractéristique importante d'une coopération décentralisée. Mais l'on commence à voir se dégager des étapes, certains jalons, qui jusqu'à présent ont manqué dans la démarche stratégique de la Région et de ses partenaires. La mise en chronologie des stratégies est sans doute la partie la plus complexe de l'engagement en coopération et ne peut se faire que partiellement tant le travail se fait « chemin faisant » au fur et à mesure qu'apparaissent de nouvelles difficultés amenées par les changements produits par l'appui.

Avant de proposer ce que pourraient être ces étapes stratégiques, il nous semble important de nous appesantir sur ce qui conditionne cette capacité à voir plus loin et notamment à prendre la mesure de ce qui a été accompli, ce qui ne l'est pas encore, pour progresser non pas en faisant plus la même chose, mais en s'autorisant à faire autrement et mieux. En termes de qualité et pour reprendre le modèle heuristique posé en méthodologie, il y va en grande partie de la capacité à « mettre en boucle » en permanence, c'est-à-dire à réorienter régulièrement, à des moments clefs, l'action et surtout son

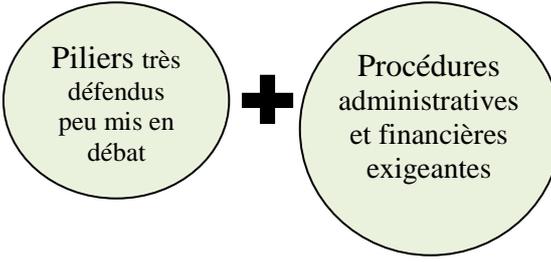
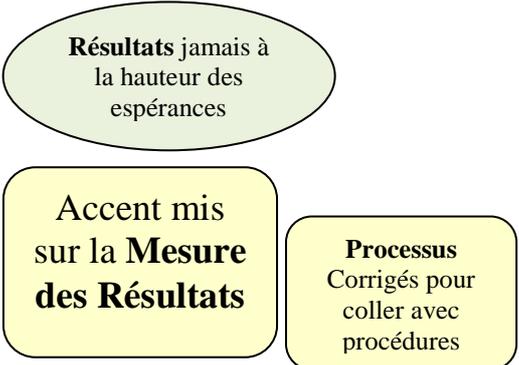
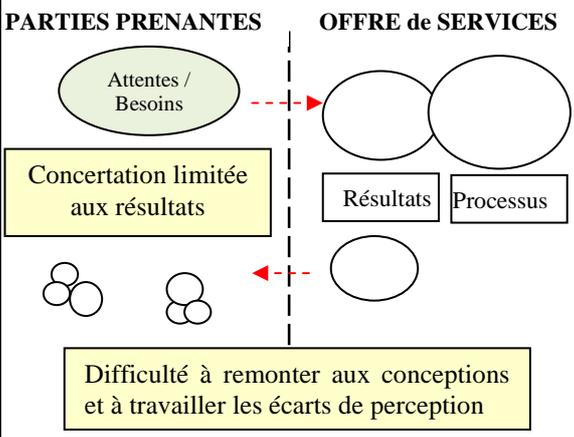
sens à la faveur des acquis et des faiblesses, des besoins non pris en compte et des nouvelles perspectives offertes par les changements fussent-ils tenus.

L'analyse des modalités de mise en œuvre fait ressortir que le CRP a su s'entourer de compétences fortes, très professionnelles, pour mener à bien ce chantier. Elle a montré aussi l'évolution de la nature des relations entre acteurs, sous la pression des contraintes juridiques essentiellement, mais en aidant à repréciser la politique de la Région. Cette partie a permis aussi de faire ressortir le poids des procédures sur les acteurs. De ces différents éléments se dégage une certaine logique d'ensemble que l'on présente en page suivante schématiquement et sous forme de constats généraux.

Ces constats ne sont pas systématiques sur tous les programmes mais relèvent de tendances générales. Cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas importants dans certaines situations, mais ils sont dans une certaine mesure régulés par le jeu entre acteurs et par le rôle de l'élue en charge de la coopération décentralisée. Le CRP ici à un rôle important sous deux angles. D'une part, le politique (à travers l'élue picarde en charge) en incitant les opérateurs (SRICD et ONG) à être plus vigilants sur les situations des personnes, l'économie, la proximité, la réciprocité avec la Picardie. D'autre part, le technique (SRICD) en veillant à ce que ce qui était prévu puisse l'être et recherchant des opportunités financières pour que cela puisse se réaliser plus confortablement. Les ONG partenaires ont également un rôle car plus proches des situations, elles peuvent remettre en cause les « piliers », leur pertinence et l'opportunité de faire les choses à tel moment à tel endroit.

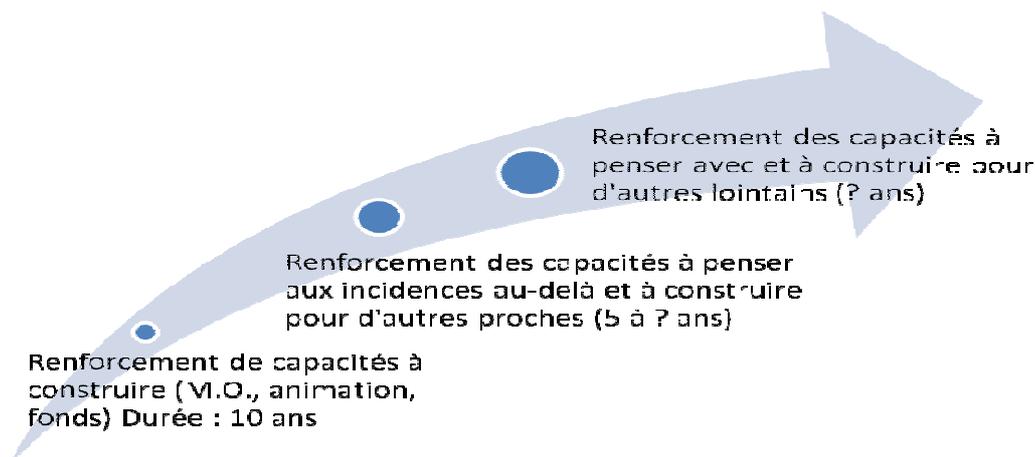
Les mécanismes qui permettent cette régulation sont les conseils entre élus, lors des missions de l'élue en charge de la coopération décentralisée et les missions conjointes entre partenaires. C'est dans ces moments que les remises en perspectives sont les plus importantes. Elles sont cependant encore fort portées par une seule élue et pourraient être mieux partagées au sein du CRP.

Au total, la prise de recul sur l'ensemble de ces programmes reste encore insuffisante pour réellement valoriser la perspective de recherche-action qui fait la spécificité de cette coopération portée par le CRP. Les capitalisations sont trop limitées à un programme ou une thématique. Les relations entre programmes et acteurs de chaque programme sont faibles. Les essais de rapprochement entre les ONG (et SCIC) partenaires ne se sont pas encore avérés concluants. Un tiers-acteur peut être utile à certains moments pour permettre de sortir les acteurs de leurs référents et « piliers » comme l'esquisse la présente évaluation qui figure de première tentative. Mais elle reste un exercice évaluatif obligeant les acteurs à adopter une posture parfois défensive. Le même dispositif serait intéressant à reproduire sous forme de capitalisation renforçant chacune des parties dans une perspective de réflexivité ressourçant sur leur propre action.

Symbolique	Constats généraux
	<p><i>Des normes de qualité posées par des piliers fort défendus (participation, animation, maîtrise d'ouvrage, gestion de fonds, intercommunalité...) dont certains sont très solides d'autres plus discutables (mais insuffisamment discutées) dans les contextes où l'on veut les appliquer ;</i></p> <p><i>Des procédures exigeantes fort contraignantes pour les acteurs compte tenu de leurs compétences et sans doute plus encore de leurs charges.</i></p>
	<p><i>Il en résulte une attention particulière aux Résultats, jamais totalement à la hauteur des espérances puisque celles-ci sont placées haut, mais aussi parce qu'elles sont plus difficilement ajustées aux situations.</i></p> <p><i>Conséquemment l'accent est plus mis sur les résultats à travers les indicateurs tels que prévus et moins sur les processus ceux-ci étant surtout envisagés par rapport à la façon dont les règles ont été appliquées conformément aux exigences.</i></p>
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Tensions ou risque de tensions au sein des équipes ou avec les autres parties prenantes</p>	<p><i>Il peut en résulter des tensions au sein des équipes surchargées de travail, sur des fonctions (appui versus contrôle), vis-à-vis des partenaires ou entre opérateurs.</i></p>
<p>PARTIES PRENANTES OFFRE de SERVICES</p> 	<p><i>Le dialogue entre l'offre de services et les parties prenantes est limité aux résultats. Les effets (négatifs, imprévus) sont peu pris en compte et les écarts de conception et de perception peu valorisés/analysés.</i></p> <p><i>Les ajustements sont parfois forcés par la situation (définition de l'EPCI et composition des instances du GIC au Bénin).</i></p>
<p style="text-align: center;">← Contextes au Nord →</p> <p style="text-align: center;">← Contextes au Sud →</p>	<p><i>Ceci s'expliquant en partie aussi par des contextes tendus au Nord par la remise en cause des engagements en solidarité internationale ; au Sud par les dynamiques internes aux contextes politiques et sociaux.</i></p>

En résumé, la force de cette coopération est de pouvoir s'appuyer sur des piliers bien établis qui ont, par leurs réalisations concrètes, permis de bâtir les fondations d'une stratégie de développement importante. Mais c'est aussi dans une certaine mesure une faiblesse lorsque ces piliers sont envisagés à travers leurs résultats immédiats et que sont perdues de vue les finalités de construction d'un autre rapport au pouvoir, au collectif, au changement,... toutes dimensions transversales qui couronnent la pertinence des efforts engagés.

Cette mise en boucle pourrait se faire dans une perspective chronologique plus élaborée. On a vu dans le cas du Bénin combien les 3 dernières phases reposaient sur des horizons fort semblables (autonomisation, renforcement, pérennisation). A titre d'exemple on peut grossièrement suggérer sur quelles bases cette coopération pourrait, ou aurait pu, être organisée dans le temps :



Ce diagramme pourrait donner l'impression d'une séquentialité rigide, étape 1 puis 2 puis 3. En réalité, les trois étapes devraient être présentes dès le départ, mais les priorités et leur traduction en programmation mieux définies selon le stade d'avancement. Un positionnement plus en « résonance » avec le milieu et ses besoins accordant à l'étape 1 plus de poids que les deux autres les premières années, et ainsi de suite. Si l'importance accordée à cette première étape apparaît bien posée dans la plupart des programmes, on peut avoir l'impression parfois de vouloir en rester là.

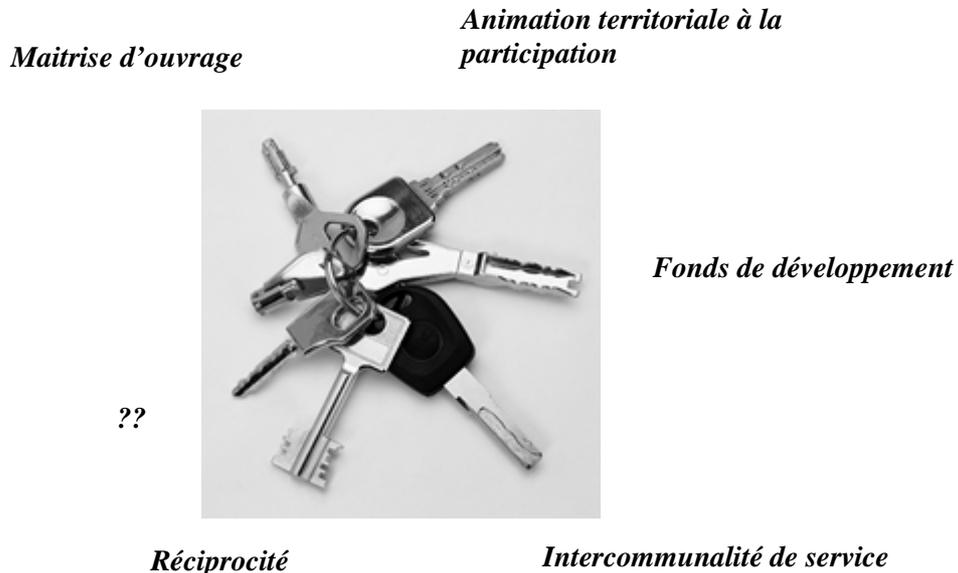
Actuellement, pour faire court, Madagascar et le Niger en sont *grosso modo* à la première étape. Le Bénin semble mûr aujourd'hui pour passer à la suivante et pour réellement penser son intercommunalité au-delà de l'intérêt spécifique des communes. Mais cela prend du temps et nécessite une reconfiguration des façons de penser et de se positionner dans l'intercommunalité. En d'autres termes, la réciprocité plus internationale ne pourra réellement s'envisager qu'à partir du moment où cette seconde phase sera déjà profondément entamée, et lorsque les dispositifs économiques et politiques seront suffisamment forts pour s'inviter eux-mêmes en Picardie sans appuis extérieurs. Aujourd'hui, ce serait présomptueux de croire que des acteurs béninois pourront se préoccuper concrètement du développement en Picardie, s'ils n'ont pas construits déjà une solidarité au-delà de leurs groupes et de leurs communes. Cela n'empêche que cette perspective puisse être posée d'emblée pour le long terme.

5.2. Un trousseau de « clefs » important, mais à renouveler et consolider

Comme nous l'avons vu au point précédent les piliers sont solides, bien défendus, mais avec le risque de ne plus être assez discutés dans leurs fondements face à d'autres réalités et conceptions. Ces « clefs » de la coopération de Picardie méritent donc d'être encore une fois rapidement passées en revue pour clarifier notre propos. Il s'agit bien ici de continuer à mobiliser notre cadre conceptuel lié à la Qualité qui pour nous ne se limite pas à l'application de normes mais procède plus

fondamentalement d'une analyse des normes et règles de ses propres manières de penser la coopération, de manière régulière.

5.2.1. Des clefs importantes et globalement efficaces ... mais dont le trousseau (l'articulation) est à préciser



Ces clefs apparaissent en définitive relativement instrumentales dans la façon dont elles sont utilisées et reprises localement. Si elles permettent d'entrer avec la force du pragmatisme dans le développement local et l'appui à la décentralisation, elles présentent le risque de ne pas chercher à mieux comprendre les réalités lorsqu'elles viennent avec déjà des réponses parfois fort précises dans les sacoches, un peu selon la formule maintenant bien connue de Jean David Naudet (trouver des problèmes aux solutions⁶⁴). Tout se passe comme s'il manquait encore quelques dimensions plus englobantes permettant d'en valoriser le potentiel, de les lier par des principes plus généraux. Où plutôt, pour être plus exact et juste avec les acteurs de cette coopération, ces principes devraient être plus clarifiés et rappelés.

Certaines clefs peuvent également avec le temps et l'évolution des situations se révéler moins pertinentes. Au risque de finir par ouvrir que des portes déjà bien enfoncées ?

5.2.2. Certaines portes déjà bien ouvertes d'autres encore fermées ?

Le concept de *participation* est ancien comme on l'a dit. Si son importance n'est pas à mettre en doute, il s'avère toujours plus important d'éviter les dérives instrumentales et les pertes de sens qu'elle induit. Son expression multiple, sa déclinaison dans différentes formes, pas toujours celles prévues dans les modèles de départ, est indispensable. Trop souvent, elle est pensée selon les mêmes principes d'égalité que la démocratie représentative (un homme, une voix), là où pourtant règnent les principes d'équités fondés sur des légitimités locales (techniques, traditionnelles, modernes,...), structurées par les évolutions historiques. Les ordres locaux qui structurent les légitimités sont généralement peu pris en compte dans les dispositifs de participation. Les discriminations de genre s'avèrent ici simplistes et dangereuses. Tous les jeunes et toutes les femmes n'ont pas forcément envie de participer ni ne sont

64- Naudet, J.D. (1999). *Bilan de vingt ans d'aide au Sahel. Trouver des problèmes aux solutions*. Paris : Club du Sahel

considérés comme légitimes pour le faire. Le plus souvent les pratiques de participation ne sont donc acceptées que marginalement, et sont le plus souvent « rusées », « euphémisées » de façon à éviter que les germes de changements plus profonds ne puissent s'installer. La participation peut alors être une sorte de vitrine, relativement efficace pour faire remonter des doléances et peser sur les décisions liées au programme – c'est un résultat déjà important. Mais, les risques qu'elle ne « participe » pas à transformer les mécaniques d'inégalités sont donc à prendre en considération. Nous avons suffisamment traité de cette question dans chacun des rapports pays pour ne pas y revenir plus en détail ici si ce n'est pour dire, une fois encore, que c'est moins le principe qui est en cause que le manque de cadres qui permettrait d'en discuter pour le faire évoluer.

L'intercommunalité orientée « services ». Elle est importante car c'est à travers le service rendu aux communes que peut se constituer progressivement, en partie au moins, une communauté de vue et de destin. Mais on pourrait considérer aussi qu'elle est la forme la plus évidente et dont le potentiel de changement – sur la capacité à se reconnaître une identité commune malgré les nombreux clivages socioculturels, d'intérêts, etc. – reste en définitive assez réduit. Elle enfonce donc des portes ouvertes d'une certaine manière et en tout cas ne suffit pas à construire une véritable intercommunalité au sens d'un Collectif dans lequel chaque commune pourrait, par moment, dépasser ses intérêts particuliers. L'avenir de l'intercommunalité repose aussi beaucoup dans les dynamiques locales de nature intercommunale, de quelle que nature qu'elle soit, sociale, culturelle ou économique.

La ***maîtrise d'ouvrage*** orientée gestion de DAO. Ici aussi cette clef s'avère indispensable pour forger une culture de rigueur et de responsabilité par rapport à l'usage de moyens publics. Pour autant, elle ne garantit le bon usage des infrastructures et leur entretien que si l'on passe de l'ouvrage à l'usage. La maîtrise devrait donc se doubler d'une réflexion et d'une action sur l'usage et plus encore sur le rapport entre le producteur de service et l'usager. Certaines structures, comme le Laboratoire Citoyenneté de Ouagadougou, considèrent que c'est dans ce travail avec l'agent d'une part et l'usager d'autre part, sur la qualité de la délivrance du service que peut se constituer progressivement une citoyenneté d'attitude.

Les ***fonds de développement*** constituent la quatrième clef du trousseau. On a vu que cet instrument occupe une place importante pour le passage à l'action mais aussi pour la mise à l'épreuve concrète des dispositifs participatifs. Toutefois, comme les rapports pays le soulignent, ils sont exposés à deux pièges, d'une part leur faible ancrage dans une pensée et dans des logiques économiques (la délicate liaison finance / économie, comment l'une travaille avec l'autre), d'autre part le piège de l'extériorité, l'argent qui vient de loin et qui conditionne les perspectives, qui parfois aussi conduit à oublier ses propres richesses.

D'autres clefs sont donc nécessaires pour entrer dans la compréhension des ordres locaux et résoudre une partie des limites posées ci-dessus. Afin surtout de mieux discuter des façons de produire le changement. Elles sont relatives à l'interculturel et au politique

5.2.3. De nouvelles portes à ouvrir pour lesquelles il faut d'autres clefs

Il s'agit moins ici de donner des outils et méthodes prêts à l'usage que de fournir quelques entrées permettant de répondre à des faiblesses constatées dans les programmes-pays.

5.2.3.1. Clefs pour le culturel

Il apparaît important de partir d'un principe de relativité culturelle. Non pas pour considérer que tout est égal. Mais pour se mettre en situation de comprendre que les schémas et modèles que l'on défend, sur la décentralisation, la participation, la maîtrise, la transparence, l'égalité, etc. sont loin d'être identiques et partagés. Et qu'ils évoluent. Cela paraît évident, mais nécessite un travail d'empathie au

quotidien pour approfondir, interpellier et susciter le questionnement, en dépit parfois même des réponses que l'on peut obtenir des partenaires au sud. Ce travail étant d'autant plus difficile que les normes et concepts du développement véhiculés par le Nord sont généralement considérés comme universellement et indiscutablement bons, même inconsciemment.

5.2.3.2. Des clefs pour le politique

Un certain nombre d'expériences d'intercommunalités restent pensées comme si les acteurs communaux étaient des associations. La sanction, la régulation, le contrôle pour ne prendre que ces dimensions, sont remarquablement négligées au profit de la participation, du consensus, de l'animation. Si l'on comprend les motivations qui sous-tendent ces orientations générales, il apparaît important de ne pas confondre les rôles. De ce point de vue, un apprentissage est à faire pour bien des équipes visitées dans le cadre de ce travail, afin qu'elles puissent réellement passer d'un registre d'appui au développement local à un registre d'appui à la décentralisation dans toutes ses dimensions.

5.2.3.3. Des clefs pour l'économique

L'économique reste pensé de manière instrumentale. La capacité à traduire les expériences dans le langage de l'économie politique, celle qui conçoit l'économie au service de la construction de la société, est apparue limitée. De sorte que les débats restent finalement calés sur des questions moins essentielles (faut-il aider des entreprises solidaires ou d'autres ? l'appui doit-il prendre des formes institutionnelles ou faut-il en rester à des appuis plus ponctuels ? etc.). Ces questions instrumentales, certes importantes dans l'action, distraient d'enjeux plus essentiels revendiqués par cette coopération, par exemple ces questions : quelles règles, quelle orientations, quels principes se donner, en matière de développement économique, pour assurer un développement à long terme de son territoire ? Quels effets le fonctionnement actuel de l'économie produit-il, sur qui, de quelle manière, pour quelle raisons ? Et quels effets, le cas échéant, devrait-il produire ? Comment veut-on que les richesses produites soient redistribuées et accumulées ?

5.2.4. D'autres lignes de force à valoriser, autant de défis

Il s'agit là d'autant d'autres « liens » permettant de renforcer les différentes clefs de cette coopération, des liens qui se présentent sous la forme de défis parfois nouveaux.

5.2.4.1. Le défi commun de l'expérimentation, de la méthode

Les différents programmes témoignent de la volonté et de la capacité de cette coopération à expérimenter des solutions en anticipant sur les situations institutionnelles et politiques. C'est d'ailleurs comme cela qu'elle est perçue dans les pays où elle a le plus œuvré. C'est aussi grâce à cette dimension qu'elle a réussi à influencer sur les cadres de l'intercommunalité et au financement des communes dans certains pays comme le Bénin⁶⁵. L'importance accordée par le CRP à l'innovation en témoigne largement. Si la dimension commune, partagée entre les territoires sud et nord, reste cependant encore à renforcer, la motivation semble bien présente dans le chef des artisans de cette coopération en Picardie.

65- Le principe de co-financement ayant percolé dans les critères du fonds FADEC notamment. Celui de l'animation à la participation continuant de faire son chemin dans les instances de Cotonou.

5.2.4.2. *Le défi commun de l'innovation dans l'économie*

C'est aussi une dimension forte qui s'exprime de différentes manières à travers l'entrepreneuriat social et solidaire ou dans des formes plus institutionnalisées. Elle est plus en retrait car plus compliquée à mettre en pratique et à traduire en économie politique. Il est rare cependant que l'on trouve des formes aussi avancées de développement d'alternatives économiques à la fois au sud et au nord, comme dans l'exemple des expériences de SENS.

5.2.4.3. *Le défi commun de la démocratie*

Ne l'oublions jamais : la démocratie meurt lorsqu'elle n'est pas réinventée génération après génération. Elle s'étiolle d'autant plus vite qu'elle se réduit à un ensemble de techniques ou procédures qui ne sont plus que la trace de combats tombés dans l'oubli. Cette autre grande préoccupation de la Picardie est conçue comme étant – et devant être – partagée au nord et au sud : comment passer, ici comme là-bas, de dynamiques collectives à la construction de Collectif (avec un C capital), c'est-à-dire de la gestion des intérêts particuliers à la culture de l'intérêt général, comment (re)donner vigueur à une volonté générale qui transcende les préférences particulières ? Comment, ici comme là-bas, progresser ensemble sur la régulation participative en dépassant sa dimension purement instrumentale (la participation simplement comme une technique) ?

En arrière-plan, c'est tout le défi de la fonction publique et de l'Etat qui se déploie. Comment penser cet Etat autrement que comme cet instrument qui facilite l'extension du marché ? Comment lutter contre sa privatisation (sa mise au pas au profit d'intérêts particuliers) ? Comment (re)construire une culture de l'Etat local, de l'espace public, de la chose publique, de la fonction d'Etat ? ...

Le "détour" par d'autres cultures offre aux acteurs une ressource inégalable, celle de l'altérité qui fait miroir, qui aide à poser des questions autrement impensables. Un tel détour permet alors de mieux poser les fondamentaux et les horizons de ces défis.

5.2.4.4. *Le défi du changement, social et politique*

La volonté de changement social et politique est bien présente dans les deux « mondes », la Picardie d'un côté, l'Afrique de l'autre. Il manque sans doute encore une théorie du changement plus explicite, qui parte de l'analyse et de la compréhension des mécanismes qui logent au cœur des sociétés, en particulier ceux qui fabriquent les pauvretés et les inégalités, pour orienter l'ensemble des « entrées » (participation, intercommunalité, maîtrise d'ouvrage, gestion de fonds, ...). Une théorie qui établirait aussi plus précisément les liens entre développement ici et développement là-bas, permettant d'avancer concrètement dans les formes d'interdépendances prônées. C'est bien l'enjeu porté par la notion de réciprocité qui demande à être renforcée.

5.2.4.5. *Le défi de la réciprocité*

A la fois thème spécifique qui exige ses propres activités et thème transversal devant s'appliquer à tous les autres la réciprocité mérite un traitement particulier. Cela devrait devenir dans les années à venir un thème central pour la Solidarité Internationale. Il peut, de notre point de vue, constituer le « trousseau » reliant les différentes clefs de l'action picarde et permettant d'en renforcer le sens.

On commencera par reconnaître différentes utilisations du thème⁶⁶ :

⁶⁶ Les développements qui suivent sont tirés d'une contribution à des travaux du réseau Réciprocité qui a existé dans la fin des années '90 et à mener une recherche-action sur ce thème pendant plus de 6 ans. Ce programme avait été lancé par l'ONG CIEPAC.

- *Retours sur investissements* : Il est clair, dans toute coopération décentralisée, que pour un certain nombre d'élus, l'idée de démontrer une réciprocité doit permettre de justifier la coopération et notamment l'affectation de fonds locaux à une action internationale. Le terme est alors pris dans l'idée d'un « retour sur investissement » au sens noble du terme.
- *Don et contre-don* : « accepter sans rendre ou sans rendre plus c'est se subordonner, devenir client et serviteur »⁶⁷ Cette conception conduit certains acteurs du Sud ou du Nord à presser le Sud de demandes pour rendre : « Qu'est-ce que le Sud apporte » ? « Que peut-il apporter ? ». Mais ces demandes peuvent enfermer dans une visualisation matérielle du don et du contre-don. Or l'échange peut être immatériel : une suggestion, un conseil, un regard sur nos propres sociétés qui permettent d'avancer dans une réflexion, une action, ...
On peut distinguer 3 types d'apports :
 - (1) Le retour direct et fréquent à cet égard est celui qu'entraîne une *modification du regard, de l'attitude et des principes de travail* des individus vis-à-vis d'eux-mêmes et de leur environnement. Elle donne aux personnes impliquées une certaine assurance⁶⁸. Elle leur permet de valoriser et de valider certains de leur savoir-faire. La confrontation conduit fréquemment à une généralisation des problèmes et à une plus juste appréciation des habituelles « contraintes financières » quant on s'aperçoit qu'au Sud la faiblesse des ressources n'est pas nécessairement une entrave à l'action. Ils ont enfin des effets dynamisants de nature diverse. Par exemple certaines collectivités du Nord ont ramené du Sénégal et mis en pratique la construction de collectifs dans les quartiers ; ailleurs des groupes de jeunes en difficulté ont fortement relativisé leur notion « d'insupportable » et se sont réintégrés socialement et professionnellement après un séjour au Brésil.
 - (2) Le développement et la transformation des relations entre des acteurs sociaux et des institutions. L'action de coopération est dans la majorité des cas à l'origine de l'établissement de partenariats entre associations d'habitants, élus municipaux et organismes techniques et professionnels.
 - (3) L'acquisition de connaissances et de nouveaux savoir-faire au contact de situations extrêmement différentes. C'est notamment le cas de ce témoignage de Mr Muller de l'Agence de l'eau cité en supra.
- *Une nécessité pour redonner du sens au collectif* : Donner, recevoir, rendre ne sont pas seulement des comportements économiques. Ils sont générateurs de liens de personne à personne, de communauté à communauté. Ils sont générateurs de sens. Dans une société occidentale individualiste, angoissante, le discours sur la réciprocité exprime ce besoin psychologique essentiel de cohésion, de proximité : la relation avec l'Autre devient prétexte pour un questionnement sur sa propre société, généralement dans le but de renforcer le collectif. Les exemples abondent dans ce sens. Elle est aussi souvent un moment de prise de conscience des dérives et limites de nos propres modèles

Les débats entre ces différentes postures peuvent être infinis. Les 3 formules peuvent être travaillées de concert et se révéler bien utiles pour la collectivité Nord. Dans le cas présent, SENS est sans doute la structure qui a poussé le plus loin la logique avec un « retour sur investissement » de certaines entreprises picardes en lien avec leurs homologues au Bénin sur des activités économiques concrètes ; avec des « contre-dons » chez les étudiants stagiaires picards qui après leur passage au Bénin, perçoivent autrement leur engagement futur dans la société picarde, de manière plus engagée et solidaire ; « sens du collectif » avec création par SENS de cluster d'entreprises solidaires qui créent des entreprises d'un genre nouveau plus soucieuses de l'intérêt général.

⁶⁷ Mauss

⁶⁸ S. Allou et V. Clerc 1997 Du Nord au Sur et retour. Quelques réflexions sur la réciprocité dans la coopération. GRET

Nous proposons ici un positionnement général à adopter, essentiel à notre sens pour que la coopération décentralisée soit envisagée comme une politique nécessaire, au service de la collectivité picarde. Ce positionnement devrait être avant tout de développer de part et d'autre « *un état d'esprit d'ouverture permettant de rester vigilant à toutes les informations, les idées, les expériences, permettant de réfléchir à sa propre situation et permettant de construire sa propre réponse à une situation donnée* ».

L'apport du Sud tient alors dans ce foisonnement d'idées qui sont à la base de l'inspiration de l'acteur du Nord, comme il l'est à l'inverse pour l'acteur du Sud. Ce positionnement intellectuel devrait être appuyé par une politique d'ouverture vis-à-vis d'une action en solidarité non pas uniquement fixée sur les résultats matériels là-bas, mais aussi sur les résultats de nature plus immatériels issus des échanges.

Au plan organisationnel, des formules comme le Forum de la coopération, l'appui à une concertation entre acteurs publics et privés picards, une feuille de liaison informant des apports créés, seraient à promouvoir ou relancer.

6

Recommandations

Pour clôturer cette étude comparative, nous reprenons ci-dessous quelques recommandations, à deux niveaux, recommandations générales et recommandations spécifiques (d'allure stratégique). Elles s'inspirent toutes directement de nos travaux dans les pays et en Picardie.

6.1. Recommandations générales

6.1.1. Développer une stratégie de communication

L'expérience du CRP est peu connue et trop faiblement valorisée. Aussi, 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, bien que ce ne soit pas sa vocation première. 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.

6.1.2. Consolider 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 d'apports 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 politiques⁶⁹ 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 organisé méthodiquement. C'est l'objet du troisième aspect.

⁶⁹ Le député européen et ancien ministre de la coopération au développement et ministre de l'agriculture Luxembourgeois Charles Goerens par exemple.

6.1.3. Développer les liens entre territoires, enrichir la réciprocité

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. Il est plus difficile à faire par les ONG qui n'interviennent pas en Picardie. Par ailleurs le lien entre communes d'ici et de là-bas, sur les mêmes objets (l'entreprenariat social et solidaire et sa contribution au développement local ici et là-bas) ne peut être mené avec autant d'efficacité par une ONG ou une structure comme 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. De ce point de vue, il convient de renforcer le lien direct entre collectivités par delà les opérateurs médiateurs de la relation que sont les ONG. Il peut s'avérer utile par exemple de disposer d'un relai dans chacun des pays, directement financé par le CRP et en lien direct avec le SRICD (cette suggestion a été développée plus haut).

6.1.4. 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 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 papa⁷⁰ » 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.

6.1.5. De la programmation stratégique en matière de politique de coopération et de partenariat.

On a vu dans des situations comme celles des Collines au Bénin, la difficulté (mais aussi la nécessité) de définir des étapes dans la politique d'intervention et de partenariat à long terme. Les phases préparant le désengagement étant à la fois pensées trop tôt et de manière trop répétitive (autonomisation, renforcement, pérennisation). De même, si les modalités de financement publiques n'autorisent pas à n'importe quoi, il paraît important de se doter d'une politique de partenariat pour ne pas en être uniquement tributaire. Dans la ligne du point qui précède il serait important de traduire dans le temps les engagements politiques envers les partenaires, au-delà des programmes quinquennaux, selon le degré d'avancement de chacune des relations-situations. Une proposition très générale est faite au point 5.1. mais devraient bien entendu être déclinées selon ces situations particulières.

70- Pour reprendre les termes d'un responsable de l'ECDDPM (European Center for Development Policy Management). (Lire à ce sujet le cahier n°7 de l'étude menée en 2010 et 2011 par Inter-Mondes pour le compte du F3E et de Coordination Sud sur le thème de la Qualité en Solidarité Internationale).

6.2. Recommandations stratégiques

6.2.1. Recommandations en matière d'appui institutionnel

- Restreindre les appuis à un nombre limité mais judicieusement choisi de **domaines d'intervention**. A l'issue des travaux de terrain, trois domaines paraissent sortir du lot : (i) la gouvernance locale et la gestion des services au public, (ii) les structures et dynamiques de l'économie locale et (iii) l'environnement (l'eau, l'assainissement, la lutte contre la désertification,... intégrés dans une perspective de gestion des ressources naturelles).
- Consolider les **dynamiques intercommunales**, et donc pas seulement les structures et appareils formels intercommunaux. En avançant cette recommandation, nous soutenons la possibilité que les services intercommunaux ne soient plus le seul moteur ou l'unique raison d'être des associations intercommunales. Ce n'est plus seulement l'appareil intercommunal, la qualité de ses services, qui importe mais également la vie et les dynamiques intercommunales. En particulier la possibilité que les dynamiques intercommunales deviennent des dynamiques territoriales⁷¹.
- Soutenir tout ce qui peut concourir au développement du **civisme citoyen** aux échelles communales et intercommunales, notamment le **civisme fiscal** qui n'en est qu'une facette⁷².
- Repenser l'animation de manière à mieux l'articuler à **l'enjeu communal**. En réalité, il ne s'agit pas de supprimer l'appui ou l'intervention à l'échelle locale. Il est question surtout ici de toujours s'assurer que l'intervention au niveau local consolide effectivement la liaison avec l'échelle communale et le vivre ensemble à l'échelle communale. Le défi est de rassembler autour d'enjeux communaux et de renforcer les instances permettant la confrontation positive des différentes catégories d'acteurs sur ces enjeux. Toute intervention à la base doit être envisagée comme une contribution au développement de la commune comme territoire⁷³.
- La **dimension territoriale** semble particulièrement pertinente à encourager aux échelles communale et intercommunale, à la fois comme fondement et support stratégique de l'action de développement local. A ce niveau, deux lignes d'action concrètes se dégagent sans mal : (i) encourager la production de schéma d'aménagement aux échelles communales et intercommunales et (ii) développer la cartographie – et surtout le raisonnement cartographique et géographique par extension) – dans les pratiques d'appui à l'échelle communale.

6.2.2. Recommandations en matière d'appui économique

En matière d'appui au développement économique local, on peut préciser les éléments suivants qui découlent des analyses menées dans les rapports pays :

71- Les dispositifs, activités et approches actuels ne réussissent pas vraiment à donner une impulsion significative en la matière. D'autres voies doivent être identifiées et expérimentées.

72- Un des enjeux à ce niveau est de créer des conditions qui aident les acteurs à tous les niveaux à expérimenter concrètement la perspective de l'intérêt général, une perspective qui n'est pas particulièrement "naturelle" dans les sociétés locales rencontrées, en tout cas pas dans les formes plus larges et générales prônées généralement par les coopérations. Comment progressivement inscrire le réflexe de l'intérêt général dans les pratiques des populations et de leurs structures ? Voilà un défi de grande importance qui justifie que nous portions à l'avant-plan les dynamiques de régulation, une des voies pour s'y attaquer.

73- Rappelons ici les quatre dimensions communales, les élus, l'administration, les citoyens, les acteurs de l'économie. La commune ne se réduit donc nullement aux seuls élus ou à la seule administration, mais à un entrelacs complexe d'interrelations.

- **Construire un référentiel** pour asseoir une véritable politique économique en poursuivant – et valorisant – le travail qui a été amorcé dans le sillage de l'atlas et du SRAT (à Madagascar) ou dans celui de SENS sur l'entreprenariat solidaire ou encore celui du CIDR dans l'Alibori (Bénin). Il s'agit de jeter les bases qui permettent de raisonner l'économie à l'échelle intercommunale. Ce qui exige la **définition d'une orientation économique de base** à laquelle tous les acteurs pourront utilement se référer pour configurer, animer et, le cas échéant, coordonner leurs initiatives.
- Encourager les dispositifs et **démarches diagnostics locaux en matière d'économie** dans le sillage, à l'appui et en lien direct avec le référentiel établi. Il s'agit d'améliorer les moyens que les acteurs ont pour comprendre comment leur économie fonctionne là où ils vivent, quelles sont les dynamiques de leur économie locale, les flux de ressources, de produits, de capitaux, comprendre comment les prix et les marchés se forment ou se déforment, comprendre comment les marges et les richesses produites se répartissent, avec quels effets, comment aussi, éventuellement, ces richesses s'échappent pour enrichir ou développer d'autres acteurs en dehors de la région, ... Il s'agit aussi de se donner les moyens de repérer les initiatives économiques, celles qui innover, comprendre comment agissent et pensent les porteurs de telles initiatives de manière à pouvoir, le cas échéant, les appuyer.
- Encourager et développer **l'analyse politique de l'économie**. Une analyse participative. Avec les élus. Avec les acteurs de la société civile. Avec les acteurs économiques eux-mêmes. Par exemple, en les amenant à comprendre par eux-mêmes les dynamiques d'enrichissement ou de paupérisation à l'œuvre dans les sociétés locales (reconnaitre qui gagne, qui perd, et comprendre comment et pourquoi, à la suite de quelles transformations à l'œuvre à quel endroit ou dans quel domaine de la société,...). Comprendre de telles dynamiques, non pas seulement pour les connaître mais pour se rendre capable d'agir efficacement sur leurs cours. Dans le sens qu'on souhaite privilégier délibérément. Mais il se présente clairement encore **d'autres défis en matière de politique économique**, par exemple les choix énergétiques, les orientations en matière de transport, la gestion prospective des ressources naturelles fondamentales (l'eau, les terres, les forêts, la biodiversité,...), la gestion durable des déchets,... Autant de facettes de l'économie réelles.

6.2.3 Recommandations fonctionnelles sur les méthodes, instruments et approches

- Approfondir et systématiser la dimension "**recherche action**", ce qui en pratique veut dire clairement deux choses : expliciter davantage les **hypothèses** actuellement largement implicites ("*on fait ça comme ça parce qu'on croit que...*") et densifier la **dimension expérimentale** ("*on essaie voir, on n'est pas certain, on se donne les moyens de vérifier avec les concernés*", ce qui n'est possible que si on a explicité clairement les hypothèses qu'on a en tête).
- Privilégier la **logique de l'apprentissage** (à ne pas confondre avec la formation). Les réalisations sont donc fondamentalement à mettre au service d'objectifs d'apprentissage. C'est dans ce sens là qu'elles trouvent leur véritable fonction. On pourrait ajouter qu'elles doivent aussi être conçues dans une perspective **d'appui à la réflexion collective** (logique d'actions chantiers laboratoires).
- Privilégier particulièrement les interventions en rapport avec la problématique des **responsabilités** et de la **prise de responsabilité** en lien avec les interventions qui recherchent le développement de la **maîtrise de la régulation** (élaborer ses règles et normes mais aussi suivre et gérer à la fois leur application et leur évolution au gré des situations).
- Promouvoir les **approches généalogiques et systémiques** dans l'analyse des besoins et des problèmes, c'est-à-dire les approches qui cherchent non seulement à dévoiler et déchiffrer leurs

causes mais également à rendre intelligible la manière dont ces causes travaillent et produisent leurs effets délétères. Ceci dans un cadre systémique qui interroge les interactions entre acteurs et les boucles de rétroaction entre effets et cause.

- Animation de territoire : accompagner le développement de *l'intelligence collective* au sein des sociétés locales. Au départ des situations et actions concrètes. La base d'un tel travail revient à *développer la réflexivité*, c'est-à-dire le développement du questionnement – c'est-à-dire développer "l'étonnement" et les capacités à s'étonner – des populations sur leur propre société (d'où proviennent nos pratiques, quels effets ont-elles, sur quoi, sur qui, pourquoi faisons-nous ça comme ça, et pas autrement, et comment alors ça pourrait être autrement,...). Le développement à la base, la créativité populaire, sont étroitement liés au *développement de la réflexivité populaire*.
- Recalibrer les efforts mis sur le *développement institutionnel* : moins d'appuis à la formalisation "ad hoc" mais davantage d'appuis qui aident les acteurs à façonner eux-mêmes des structures à la mesure de l'action réelle qu'ils mènent (selon le principe que l'action précède la structure qui n'est qu'un moyen de cette action).
- Privilégier *l'accompagnement économique* dans le sillage de l'appui financier, aider les porteurs de projets à (se) poser les questions économiques pertinentes en rapport avec leur vécu et leurs initiatives. Saisir toutes les opportunités pour inviter les acteurs à penser leur économie⁷⁴. Ce qui implique de ne pas limiter les appuis aux seules logiques financières (rentabilité, faisabilité,...).
- Traduire ces différents éléments dans un **dispositif de suivi-accompagnement** plus ambitieux, dépassant le simple suivi de résultats pour intégrer les dimensions production d'effets et d'impacts.

6.2.4. Recommandations sur les dispositifs de partenariat

- Clarifier la politique vis-à-vis des partenaires et leurs rôles dans la coopération décentralisée.
- Sur cette base développer une communication sur les modalités de financement et en décliner les limites et difficultés. Eventuellement définir une stratégie pour revendiquer des aménagements ou des dérogations particulières.
- Renforcer le rôle du SRICD en appui à la réciprocité, ce qui devrait nécessiter à la fois un travail de mobilisation : c'est-à-dire une activité de veille des acteurs et des opportunités en Picardie et une veille des acteurs ou opportunités au Sud. Il s'agit dans ce cadre de renforcer les liens directs entre collectivités locales et de se donner la possibilité de mobiliser les ressources et initiatives pouvant renforcer le développement de coopérations décentralisée entre communes. A cet égard, la proposition d'avoir une représentation du CRP (un poste) dans le pays du sud mériterait d'être envisagée.
- Encourager les acteurs-partenaires à jouer un rôle dans cette recherche de réciprocité. Il ne faudrait pas que la réciprocité paraisse comme la "lubie" des gens du Nord.
- Enrichir les outils de suivi-accompagnement de grilles spécifiques ciblant les différents acteurs dans leurs spécificités (proposition) :

74- Rappelons ici, insistons même, que l'économie, au contraire du climat, ne relève pas de déterminismes lointains, inaccessibles à l'intelligence ordinaire. L'économie est une affaire d'hommes et de sociétés. A ce titre, elle reste largement accessible à l'entendement et à l'action de l'homme. Même le moins averti. Ce qui ne veut cependant pas dire que la tentative de s'en saisir soit simple et "tranquille".

- Les ONG et opérateurs-partenaires 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 ;
- 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.

Cette distinction permet de rendre visible et de valoriser l'apport de chacun vis-à-vis de l'extérieur.

7

Conclusions

Le travail a été mené conformément au calendrier prévu. Le détour par les programmes-pays a été largement suffisant pour en tirer des enseignements importants sur la coopération de la Région dans son ensemble.

7.1. Une coopération qui mérite vraiment d'être mieux mise en valeur

La coopération de la Région Picardie est apparue tout au long de ce travail et des divers pays et programmes visités, à la fois pertinente, relativement diversifiée, courageuse, innovante.

L'orientation institutionnelle – construire des intercommunalités qui renforcent la qualité des services de base – basée sur des réalisations pragmatiques, sur la participation des populations, sur un renforcement de capacités des acteurs communaux à la maîtrise d'ouvrage est indiscutablement pertinente. Dans certaines situations – comme au Niger ou à Madagascar – elle paraît particulièrement courageuse et nécessaire. Dans d'autres, elle est tout aussi nécessaire mais profite d'un cadre politique plus favorable. L'ampleur des réalisations est telle qu'elle devient un problème pour les recenser et en traduire brièvement l'importance.

L'orientation économique vient opportunément en complément de l'approche institutionnelle mais, comme nous l'avons soulignée, mériterait d'être encore plus encouragée et davantage investie.

Dans les trois pays, la Picardie s'est entourée et a mobilisé des structures compétentes (CIDR et T&D à Madagascar, IRAM et CIEDEL au Niger, CIDR et SENS au Bénin) qui ont mis – et développé – leurs talents, savoir-faire et savoir-penser au service des efforts picards.

Au plan de l'efficacité et de l'efficience, les dispositifs de partenariat mis en place sont solides et basés sur des structures parmi les plus professionnelles. Autrefois limités en termes de structure répondante de la Région, ils tendent à se diversifier ce qui permet une plus grande richesse d'interventions. Le SRICD est de plus en plus important ce qui permet d'asseoir les orientations politiques sur des bases relativement confortables, dont la conformité aux procédures peut être garantie et dans une certaine mesure également interpellée pour de meilleurs ajustements.

En termes de pérennisation et d'impacts, bien des programmes sont trop récents pour pouvoir assurer une totale reprise locale, même dans le cas du Bénin. Ce pays montre cependant des avancées importantes par rapport à bien d'autres coopérations sur les enjeux de l'intercommunalité.

Ces divers résultats, méritent d'être mieux connus et mieux communiqués. Si le présent travail espère y contribuer, la tâche se révèle plus importante que prévu étant donné à la fois la complexité des thématiques abordées par cette coopération, l'ampleur des réalisations et la diversité des situations. La traduction en supports de communication adaptés au grand public mérite encore un effort particulier pour la suite de ce travail et au-delà.

Les différentes remarques, critiques et pistes formulées tout au long des différents rapports, ces questionnements supplémentaires que l'on tente d'apporter, ne doivent pas affaiblir l'impression générale d'une coopération décentralisée particulièrement intéressante et en avance. Ceci d'autant que nos questionnements ont été possibles précisément grâce au niveau de réflexion atteint par les programmes visités.

Mais ces remarques ont leurs importances. Si des avancées notables sont observées dans les façons de faire de la coopération, tirant réellement parti des spécificités de la coopération décentralisée face aux autres formes de coopération, certaines pratiques témoignent encore d'anciennes façons de faire, plus liées au transfert de ressources du Nord vers le Sud que de construction des conditions de plus d'interdépendances et de liens entre territoires liés. C'est que tous ces programmes sont relativement récents finalement face à l'ampleur de la tâche. Tout comme sont récentes aussi les évolutions politiques en faveur de la décentralisation dans bien des pays. Il apparaît donc tout à fait normal que les façons de penser et de faire – ici comme là-bas – peinent à s'adapter.

La difficulté de ce travail aura été de montrer, en dépit de la solidité de bien des choix réalisés par les équipes en place, les manques et les possibilités d'aller au-delà. Il est évidemment toujours plus facile de le faire *a posteriori*. Il nous semble cependant que si bien des choix étaient sans doute justifiés, une dimension supplémentaire aurait permis d'aller plus loin un peu plus tôt. Pour préciser rapidement ce propos sans trop être redondant par rapport à ce qui précède, nous dirions que tout se passe comme si les dimensions techniques liées aux infrastructures, à leur maîtrise, au fonctionnement des institutions, aux dispositifs logistiques à mettre en place pour assurer une participation des populations, etc. ont parfois distrait les acteurs de réflexions plus approfondies sur le sens et les incidences plus institutionnelles⁷⁵ des activités, de façon à favoriser les apprentissages et les effets de transformation au sein des sociétés. En d'autres termes, il aurait sans doute dans bien des cas été possible de faire plus systématiquement « coup double », c'est-à-dire mener habilement des opérations techniques pour en même temps déclencher – ou soutenir – des changements dans les sociétés tout en y développant des apprentissages.

Réunir d'abord les conditions pour le faire était cependant un choix pragmatique et, bien que cela n'ait peut-être pas été parfaitement conscient pour tous les acteurs, c'est bien ce qui a été réalisé jusqu'à présent parfois suite aux apports extérieurs d'évaluations et d'études⁷⁶.

7.2. Des réajustements nécessaires pour lui donner sa pleine mesure

Les réajustements proposés relèvent pour l'essentiel de la capacité à ouvrir le cadre général de cette coopération, ses principes et « clefs », pour mieux le mettre en débat, le confronter, notamment aux contextes et leurs évolutions.

La qualité de cette coopération est forte si l'on s'en tient, de façon classique, à la définition de normes et leur mise en application. Par contre, elle paraît moins solide si on envisage la qualité d'une coopération à sa capacité à mettre régulièrement en débat ses propres normes et concepts en regard des conceptions et perceptions locales, voire celles d'autres coopérations. La volonté existe pourtant de « coller aux situations » et de se placer dans des « relations de proximité ». Toutefois, en pratique, il faut reconnaître que les dispositifs mis en place, multi-acteurs et multi-dimensions ne rendent pas aisée une définition plus précise des stratégies et une ouverture aux débats de principe, même si, en même temps, ils facilitent une confrontation productive, notamment entre l'administration tenue à la

75- Institutionnelles au sens de la disposition collective à se donner des règles pour le long terme.

76- Notamment sur le Bénin où l'évaluation de 2003 apparaît avoir été difficile mais très profitable et bien mise à profit pour les acteurs dans ce pays.

conformité aux procédures, les opérateurs en prise avec la gestion des moyens et l'élue plus soucieuse de pertinence et d'impact -.

L'enjeu aujourd'hui, nous semble t-il, est de « raccorder les fils » pour donner à cette coopération toute sa puissance :

- Aux plans *conceptuel et politique*, en travaillant les différentes dimensions de manière plus approfondie pour faire ressortir les particularités de la politique de la Région en matière de coopération décentralisée. Egalement pour mieux poser le cadre théorique des changements attendus.
- Au plan *institutionnel* en clarifiant les apports spécifiques de chacun au sein des dispositifs sur la base des propositions faites dans les trois rapports pays et dans le présent rapport.
- Au plan *méthodologique* en traduisant la nouvelle approche dans des outils de suivi-évaluation intégrant la logique des résultats et celle du changement social et politique. Ceci afin d'éviter de perdre de vue la richesse des objectifs globaux et des finalités plus générales de cette coopération.

Ceci nécessite, pensons-nous, une période de transition permettant une réflexion plus approfondie, sortant du cadre du présent exercice d'évaluation pour réellement capitaliser les acquis et tirer les enseignements des difficultés ou faiblesses éventuelles. Une période d'un an au moins ou cet effort serait accompagné par une organisation extérieure qualifiée pour coordonner un tel travail de capitalisation ouvert sur d'autres modèles et d'autres manières de faire. Les recommandations du chapitre 6 précisent cette proposition générale.

ANNEXE

Questions clefs en référence avec la boucle de la Qualité

QUESTIONS CLEFS	Contenus et références à la boucle de la Qualité (voir schéma ci-dessous)
<p>1 – Toute stratégie d'autonomisation des collectivités du sud repose sur un renforcement de leurs capacités politiques et techniques de maîtrise d'ouvrage.</p>	<p>De manière générale les questions cadrent bien avec la boucle de la qualité. Les activités menées en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage ont-elles permis l'acquisition par les communes de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacités à formuler des enjeux territoriaux ? Niveau 1 de la boucle de la Qualité • Capacités de dialogue social et politique pour formuler une stratégie territoriale concertée ? Niveau 1 et 6 de la boucle de la Qualité • Capacités opérationnelles (de la programmation des actions à la réception des ouvrages) ? Niveaux 2 et 3 • Capacités à organiser une gestion pérenne des infrastructures, équipements et services communaux ? Niveaux 4 et 5 • Capacités à organiser et sécuriser juridiquement un plan de financement ? <p>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) Niveau 6 ? 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 ?</p> <p>Enrichissement : Importance d'élargir le questionnement aux questions suivantes qui relèvent du niveau 1 (comment s'élaborent les choix stratégiques à l'origine) et 9 (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 ?</p> <p>La réponse à cette question passe notamment par l'analyse des documents de planification territoriale, réalisés ou en cours (PDC, PDF ...).</p> <p>Elle passe aussi par les entretiens avec ceux qui étaient présents à l'origine de la définition des programmes.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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) ?</p> <p>Enrichissement « Qualité » :</p> <p>Niveau 1. Comment les choix sont faits entre partenaires pour décider du type de fonds ?</p> <p>Niveau 2. 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 » ?</p> <p>Niveau 3 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 ?</p> <p>Niveau 4 Quels dispositifs ou outils pour suivre le fonctionnement et les dysfonctionnements (processus) ?</p> <p>Niveau 5 : Quels dispositifs de suivi ?</p> <p>Niveau 6 : Quels dispositifs de feed-back et</p> <p>Niveau 1 : Comment on intègre les « réalités » dans les choix futurs et les modalités procédurales ?</p>

<p>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</p>	<p>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 ?</p> <p>Voir enrichissement question 1. 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 ? On sait que le postulat de la pertinence de l'intercommunalité pose parfois question, surtout dans sa forme institutionnalisante. L'enrichissement porte ici plus sur les divergences de conceptions mais aussi sur les façons dont les « retours », la « confrontation » avec le terrain fait évoluer la posture de la Région (dans un sens ou un autre, en la renforçant ou en la modifiant) et éventuellement de ses partenaires.</p>
<p>4 – Une politique communale reconnue et de qualité pré suppose 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.</p>	<p>4.1 - Les dispositifs de concertation mis en place dans le cadre des programmes ont-ils suscité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une meilleure prise en compte dans les actions communales des besoins prioritaires des populations ? (niveau 1) • une meilleure appropriation des politiques communales par les populations bénéficiaires (implication dans la gestion des ouvrages, civisme fiscal, etc.) ? (Niveau 6) <p>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.) ? (niveau 6 et 8)</p> <p>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) ? Niveaux 3 (Comment cela fonctionne ?) et 9 (quelles différences de perceptions)</p> <p>Enrichissement : Est-ce que le mandat des animateurs est suffisamment précisé (niveau 2) et discuté (niveau 7) ? Comment leur travail est-il suivi et apprécié (niveaux 4 et 5) ?</p>
<p>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.</p> <p>Le postulat peut-être inversé : les programmes sectoriels peuvent apporter des bases au développement de dynamiques institutionnelles intercommunales. Les deux facettes seront analysées.</p>	<p>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) ?</p> <p>Enrichissement : si la déclinaison de ce que l'on attend en termes de « Qualité » de cette cohérence⁷⁷ est sans doute difficile à poser à l'origine des programmes (niveau 2 voire 3 de la boucle) il s'avère important de voir ici comment elle se construit petit à petit à travers les « retours » du terrain (niveau 6 à 8) et peut-être comment cela se traduit dans des règles plus explicites (niveau 4). Par exemple comment fait-on pour assurer que l'outil cartographique en permettant de disposer de données factuelles améliore plus sensiblement l'interpellation et les choix décisionnels entre maires ou au sein de conseil municipal.</p>
<p>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.</p>	<p>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 ?</p> <p>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 ? Niveau 2 : on peut parler ici de la qualité de la relation partenariale et de la façon dont elle se décline ou est précisée, explicités. 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 ? Niveau 6 à 8</p> <p>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 (niveau 10) à la fois politique et juridique.</p>

⁷⁷ Pas de conflits ? ou des tensions régulées ? une totale convergence et articulation ou des « passerelles » possibles ?

<p>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 <i>réciprocité</i> dans leurs coopérations à mesure que celles-ci gagnent en maturité.</p>	<p>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 ?</p> <p>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).</p> <p>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 (6 à 8). Quelles réalités, quelles contraintes, pèsent sur cette communication. (10)</p>
<p>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.</p>	<p>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 ?</p> <p>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).</p>