

Synthèse Générale

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

Décembre 2011

Totté Marc & Philippe De Leener

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)491 223.242 - +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

ACPU-D/S	Association des Communes du Pôle Urbain de Diego-Suarez
AEP	Assainissement et Eau Potable
AG	Assemblée Générale
AO	Appel d'Offres
AT	Animateur territorial
CDC	Comité de Développement Communal
CDF	Comité de Développement du Fokontany
CDV	Comité de Développement Villageois
CES/DRS	Conservation des Eaux et des Sols, Défense et Restauration des Sols
CF	Chargé de Formation
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
COPIDES	Collines et Picardie développent l'entrepreneuriat solidaire
COPIL	Comité de Pilotage du Programme
CP	Chargé de Programme
CR	Commune Rurale
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
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DO	Développement Organisationnel
FAIL	Fonds d'Appui aux Initiatives Locales
FDEL	Fonds de Développement Economique Local
FDF	Fonds de Développement du Fokontany
FDL	Fonds de Développement Local
FIC	Fonds d'Investissement Communal
FIT	Fonds d'Initiatives territoriales
FLD	Fonds Local de Développement
FE	Fonds d'Etude
FDT	Fonds de Développement Territorial (Bénin)
GIC	Groupement Intercommunal Des Collines
GIZ	Ex-GTZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
LCD/GRN	Lutte contre la Désertification/ Gestion des Ressources Naturelles
MARP :	Méthode de Recherche et Planification Participative
OSC :	Organisation de la Société Civile
PCD	Plan Communal de Développement
PDF	Plan de Développement du Fokontany
PDIC	Plan de Développement Intercommunal
PDPU	Programme de Développement des Pôles Urbains
PDS	Président de Délégation Spéciale
PEEPI	Pertinence, efficacité, efficience, pérennité, impacts
PNAT	Politique National d'Aménagement du Territoire
PTA	Plan de Travail Annuel
RAF	Responsable Administratif et Financier
RAIL	Réseau d'Appui aux Initiatives Locales
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

SYNTHÈSE GÉNÉRALE	1
ABREVIATIONS / ACRONYMES	2
INTRODUCTION	44
CADRAGE	44
Une évaluation importante	44
Objets et objectifs de l'évaluation	55
Genèse et particularités de la coopération décentralisée en Picardie	66
Les questions évaluatives	77
La méthode employée	88
APPRECIATION SELON LES PRINCIPALES QUESTIONS EVALUATIVES	1111
Les contextes Pays	1111
L'intercommunalité	1212
La maîtrise d'ouvrage	1414
Participation, animation territoriale et concertation	1616
Les fonds de développement : un instrument à usages et finalités multiples	1818
L'articulation entre les démarches territoriales d'appui à la décentralisation et les volets sectoriels (DEL, GRN),	1919
Les modalités partenariales entre la Région Picardie, les collectivités au Sud et leurs partenaires d'appui technique (CIDR, IRAM, CIEDEL, T&D, RAIL...),	2222
Les démarches et opportunités de réciprocité entre la Picardie et ses partenaires.	2323
SYNTHESE ET DEVELOPPEMENTS SUR LA COMPARAISON ENTRE PAYS ET PROGRAMMES	2727
Quelques différences marquantes	2727
Les similitudes	2828
Pour une meilleure valorisation de cette diversité	2828
CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS	2828
Une coopération qui mérite d'être mieux mise en valeur	2828
Des réajustements nécessaires pour lui donner sa pleine mesure	3030
DOCUMENTS livrés	3131
DOCUMENTS disponibles	3131
ANNEXES	3232

L'équipe de consultants tient à remercier toutes les personnes et institutions qui l'ont accueillie et/ou accompagnée dans ce travail important. Nous espérons qu'il leur aura été profitable et aura renforcé les perspectives « réciproques » de développement

INTRODUCTION

Ce document propose une synthèse générale des évaluations menées par Inter-Mondes pour le Conseil Régional de Picardie (CRP) sur les programmes de coopération au Bénin, au Niger et à Madagascar¹. Elle s'adresse surtout aux techniciens et aux décideurs du CRP, particulièrement parmi eux ceux et celles qui, pour des raisons diverses, ne trouveront pas le temps de lire les quatre autres rapports (3 rapports-pays et le rapport transversal qui en dérive) auxquels il ne renvoie qu'épisodiquement. Il va sans dire qu'à nos yeux, les rapports pays et la synthèse analytique présentent une ressource de première importance pour la réflexion stratégique, tandis que le présent document privilégie plutôt les aspects techniques².

Dans ses contenus, cette synthèse présente à la fois : la demande initiale et ses enjeux, la méthodologie appliquée, et les résultats obtenus en termes de constats et de recommandations. Le fil conducteur est constitué par les questions évaluatives principales en conformité formelle avec les termes de référence.

CADRAGE

Une évaluation importante

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

**4 programmes,
3 pays,
1 politique**

Elle prend une importance particulière puisque c'est la première fois qu'un travail à la fois particulier et transversal est réalisé sur différents programmes développés. Les attentes de la Région étaient doubles :

« L'évaluation de chaque programme, par rapport à son histoire, son contexte, ses spécificités, ses évolutions ET 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 à un moment particulier de l'histoire de la coopération décentralisée de la Région Picardie. Après un essor important en 2004 – année durant laquelle la Région décide de tendre progressivement vers une proportion de 1% de son budget consacré à la solidarité internationale³ – elle connaît depuis 2009-2010 une diminution sensible, avec pour conséquence la disparition de certaines activités au Nord.

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 pertinence que du point de vue 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 Cartographie disponible en annexe.

² - Il n'est évidemment pas possible de rendre compte de la richesse des constats, des analyses et recommandations en 30 pages étant donné que ce sont près de 6 programmes qui ont été évalués (dont certains comme à Madagascar sont même des ensembles de programmes structurés à plusieurs niveaux avec différents acteurs-opérateurs).

³ Ce qui l'amène cette année-là à multiplier le budget de coopération d'un facteur 20, tout en restant à un taux d'un peu moins de 0,8% du budget régional.

Objets et objectifs de l'évaluation

Formellement, l'évaluation porte sur quatre programmes de coopération décentralisée mis en œuvre sur 3 territoires différents (voir cartes en annexe):

- celui des 6 communes du département des Collines au Bénin (centre du pays, 550 000 habitants environ), communes réunies au sein du Groupement Intercommunal des Collines. Sur ce territoire, il s'agissait d'évaluer à la fois un programme d'appui institutionnel à une intercommunalité et, dans le même espace, un programme de développement économique – le COPIDES – basé sur l'entrepreneuriat économique et solidaire.
Le Bénin a engagé un processus de décentralisation dès le début des années 1990 qui a abouti à la création de communes de plein exercice début 2003. La commune, regroupant plusieurs arrondissements chacun composé de plusieurs villages ou quartiers, a été retenue comme seul niveau de décentralisation. Il convient de noter que ce processus a largement été inspiré par l'expérience de la coopération picarde. Initié en 1995, ce programme de coopération a été défini conjointement par le Conseil Régional de Picardie, les sous-préfectures de Savé, Savalou, Glazoué, Bantè, Ouessè, et Dassa-Zoumé devenues communes en 2003, et le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), association professionnelle basée dans l'Oise chargée de l'assistance technique au programme. Une première phase de quatre ans a appuyé la mise en place des bases de la citoyenneté communale à travers la concertation permanente entre les populations et les autorités locales, la promotion de l'économie locale et la maîtrise d'ouvrage communale dans la réalisation des services de proximité issus des projets de territoire. Une deuxième phase de sept ans 2000-2006 a permis de consolider les acquis de la première phase et d'amorcer l'autonomisation du processus. A l'avènement de la décentralisation, les plans de développement communal, ont servi de base à la contractualisation de six chartes de territoire entre les élus et les habitants. Une troisième phase de 5 ans 2007-2011 a avant tout visé le renforcement et l'autonomisation des communes et de leur groupement ainsi que la mise en œuvre d'un programme d'appui au développement de l'entrepreneuriat solidaire ;
- celui des communes des départements de Konni et de Madaoua au Niger. Situés au Sud-ouest du Niger, ces deux départements sont composés chacun de six communes. Cette zone peuplée de 700 000 habitants présente une certaine homogénéité économique, sociale et institutionnelle. Un groupement formé par le Réseau d'Appui aux Initiatives Locales (RAIL, ONG nigérienne), le Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL) et l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (IRAM), a été retenu pour accompagner la mise en œuvre du partenariat entre la région et les douze communes nigériennes. Lors de l'élaboration des diagnostics communaux, les partenaires ont régulièrement évoqué les contraintes importantes rencontrées par les communautés locales en ce qui concerne les conditions du milieu et la gestion des ressources naturelles. C'est ainsi qu'un second volet, complémentaire du renforcement institutionnel et dédié à la gestion des ressources naturelles et la lutte contre la désertification, a été mis en place en novembre 2008. Il s'organise, autour de deux groupes d'activités : l'accompagnement et le renforcement des capacités des élus et des autres parties prenantes pour la planification raisonnée des actions de gestion des ressources naturelles sur le territoire communal, la réalisation d'investissements de terrain au niveau de sites prioritaires pour les problématiques environnementales identifiées.
Pour mémoire, la décentralisation a démarré au Niger avec l'installation des Communes en février 2005. Bien que prévue par la loi, l'installation des Départements et des Régions n'est quant à elle pas encore concrétisée. Malgré une volonté politique affichée, les communes ont été particulièrement affectées par les limites du soutien apporté par l'Etat nigérien aux collectivités locales, tant du point de vue des allocations budgétaires de l'Etat aux communes que de l'appui technique des services déconcentrés. Les reports successifs d'élections locales depuis fin 2008, puis la mise en place d'un Conseil pour la Restauration de la Démocratie (CSR) suite à la destitution du Président de la République Mamadou Tandja en février 2010, ont contribué à fragiliser la légitimité des élus et à décourager leurs initiatives en matière d'amélioration du fonctionnement de leurs collectivités et de concertation avec la population ;

- celui de la Région Diana (pointe Nord de Madagascar- 810 000 habitants environ). Dans le cadre du Programme de Développement des Pôles Urbains de la Diana (PDPD DIANA), la coopération picarde intervient à la fois à l'échelon régional (créées en 2004, les Régions disposent d'un double statut, collectivité décentralisée et structure déconcentrée) mais aussi à l'échelon communal. Des activités sont en effet mises œuvre dans 23 communes réunies au sein de 3 associations intercommunales (l'Association des Communes du Pôles Urbain de Diégo-Suarez, l'Association des Communes de l'Ankarana, l'Union des Communes du Sambirano). Relèvent de ces associations des Services d'Appui Techniques Intercommunaux chargés à la fois d'appuyer les communes membres et de mettre en œuvre les projets intercommunaux. S'il n'existe pas de lien hiérarchique entre Région et communes ou intercommunalités, est toutefois recherchée une articulation entre activités réalisées à l'échelle régionale et activités réalisées aux échelles communale et intercommunale (en matière de planification et de développement économique local notamment). Le CIDR et Territoire & développement (une ONG malgache) sont chargés de l'assistance technique au programme. Cette assistance technique est assurée à la fois par les sièges respectifs de ces organisations et par une équipe programme spécifique, basée à Diégo-Suarez. Cette dernière assure le suivi-évaluation du programme, le reporting au profit de la Région Picardie, et appuie l'ensemble des partenaires dans la mise en œuvre du programme. Du fait des besoins exprimés par les populations dans le cadre de l'animation territoriale, un volet spécifique Eau & Assainissement a été ajouté au cours de l'année 2010 au programme Picardie-Diana. Ce volet est pour l'heure uniquement mis en œuvre sur le territoire de l'intercommunalité d'Ambanja pour une période de trois ans et demi (mi 2010-2013).
Si les communes malgaches sont pour la plupart de taille plus réduite et bien moins peuplées, elles partagent avec leurs consœurs béninoises ou nigériennes une caractéristique : le fait qu'y sont regroupés de manière souvent arbitraire des entités (villages, hameaux...) sans identité commune. Il convient enfin de rappeler que Madagascar traverse depuis février 2009 une grave crise politique qui s'est traduite par une désorganisation des services de l'Etat, une fragilisation des élus locaux et le désengagement de nombreux bailleurs de fonds, provoquant dans le sillage de la crise politique, une crise économique et sociale profonde.

Articuler appui institutionnel et développement économique local

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 dans un contexte de survie⁴.

L'enjeu du processus évaluatif consistait à réaliser l'ensemble des travaux sur un temps limité (6 mois pleins).

Genèse et particularités de la coopération décentralisée en Picardie

La coopération décentralisée picarde présente une identité forte marquée par une genèse et des piliers précis.

L'engagement en solidarité remonte à 1995 lorsqu'un premier programme est monté dans le Département des Collines au Bénin. Ce programme repose sur plusieurs piliers du développement territorial que la Région Picardie n'a eu de cesse de valoriser en concordance avec les principales dynamiques à l'œuvre à l'époque sur son propre territoire et, en particulier, les *lois d'ajustement* de la fonction publique territoriale (1987), de la démocratisation des conditions d'exercice des mandats locaux (1992), de l'administration territoriale⁵ et de la coopération intercommunale (communauté de communes et communautés de villes) (1992), puis de la loi d'orientation pour l'aménagement et le

⁴ Pour autant s'il en présente certaines caractéristiques, un programme de Lutte contre la désertification n'est pas un programme économique. La différence réside dans la capacité à générer des filières d'activités à partir des aménagements créés.

⁵ avec renforcement de la démocratie locale à travers des « référendums communaux »

développement du territoire portant création de pays et d'instruments de péréquation (1995). Le premier programme de coopération au Bénin en sera le plus imprégné dans ses principes : importance de l'aménagement du territoire, architecture communale pensée à travers le développement d'intercommunalités de services, animation territoriale d'une « participation à la base »,...

A ces piliers vont s'ajouter d'autres composantes plus communes à la coopération : la maîtrise d'ouvrage, la gestion de fonds de développement, la participation des populations ...

Ces fondements sont complétés de principes importants : l'autonomie de décision, la concertation, les échanges de compétences et de savoir-faire Sud et Nord,...

Ces exigences vont conduire la Région à se tourner vers des partenaires particulièrement compétents pour la mise en œuvre des programmes ; elle va au départ solliciter pour la coopération avec le Bénin, les services d'une ONGD de son territoire, le CIDR, reconnue pour son savoir-faire en développement local et économique (avec SENS plus tard pour renforcer et approfondir cette dernière dimension) et elle recourra ensuite à des appels à projets pour Madagascar et le Niger. Dans le premier cas le CIDR (et plus tard SENS) sera retenu, dans le second, ce sera le consortium d'associations IRAM-CIEDEL-RAIL (2 associations françaises et une association nigérienne). A Madagascar le CIDR va monter un partenariat avec T&D et au Niger IRAM-CIEDEL avec le RAIL.

Deux questions peuvent être soulevées au terme de cette présentation : ces piliers sont-ils nécessaires et suffisants ? Ont-ils été appliqués par les partenaires opérationnels ?

Les questions évaluatives

Les questions évaluatives sont divisées en deux blocs et surtout relatives aux principaux « piliers ».

Le *premier bloc* rassemble les questions communes aux trois programmes, qui concernent :

- Les activités de renforcement des capacités politiques et techniques de maîtrise d'ouvrage des Communes partenaires de la Région Picardie,
- Les outils de type « fonds intercommunaux de développement local » déployés dans le cadre des coopérations, analysés sur leur apport en matière d'autonomisation des communes, ainsi que sur la problématique de la sécurisation et de la transparence,
- Les dispositifs d'animation territoriale basés sur la concertation entre élus et populations, analysés notamment dans leur fonction d'outils d'aide à la décision pour les élus en vue d'une meilleure prise en compte des besoins des populations,
- L'articulation entre les démarches territoriales d'appui à la décentralisation et les volets sectoriels (DEL, GRN),
- Les modalités partenariales entre la Région Picardie, les collectivités au Sud et leurs partenaires d'appui technique (CIDR, IRAM, CIEDEL, T&D, RAIL...),
- Les démarches et opportunités de réciprocité vers la Picardie.
- L'échelle intercommunale est-elle pertinente pour la concertation, l'échange de pratiques, et la mutualisation de moyens (ingénierie, plaidoyer...) ? Comment est-elle réappropriée et pourquoi faire

Le *deuxième bloc* de questions évaluatives concerne spécifiquement chacun des trois programmes, dans une analyse à la fois rétrospective (efficacité, pertinence...) et prospective visant à fournir des éléments d'appréciation et des recommandations quant à l'opportunité et aux conditions de faisabilité d'une poursuite cohérente et efficace de chaque programme.

La présente synthèse concerne surtout le premier bloc de questions mais les enrichit d'analyses selon les critères d'évaluation plus classiques.

Les piliers de la coopération décentralisée picarde :

- *Intercommunalité*
- *Maîtrise d'Ouvrage*
- *Fonds locaux de développement*
- *Animation territoriale*

La méthode employée

Le modèle conceptuel proposé pour l'évaluation

Lors de la préparation de la mission, avait été proposée la « qualité des services » comme modèle conceptuel et la « boucle de la qualité » comme outil d'investigation du fait de l'importance accordée par le CRP à la qualité de manière générale (cf. termes de références).

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

**Le modèle conceptuel :
 Un mixe entre la
 « qualité des services » et
 les critères classiques
 d'évaluation**

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

Le résultat est donc un mixe des deux modèles :

- la « qualité des services » reste le modèle général d'appréciation de l'ensemble de la coopération, et en particulier d'une bonne partie des questions clefs. Il est toutefois plus considéré comme modèle heuristique que comme outil précis d'investigation. Il est utilisé pour le rapport de synthèse et 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 leur détail. Leur a été ajouté un critère de satisfaction pour faire le lien avec la qualité.

Les dispositifs pays

Le tableau ci-dessous quantifie l'importance des investigations menées dans chacun des pays en termes d'espaces couverts comme de catégorie d'acteurs rencontrés. Il fournit aussi les dimensions du travail et donc ses limites (pour détails voir rapport pays)

Acteurs Pays Durée « terrain »	Com- munes/ (régions ou départ)	Autorités nationales ou régionales	Coopéra- tions étrangères et programmes nationaux	Elus (dont maires)	Person- nel Com- munal	Services tech- niques Décon- centrés	Population (bénéficiaires, associations, personnes- ressources)	Total
Bénin 21j.	6 / (1)	2 ministres 1 préfet	5	20 / (6)	24	4	~95 sur GIC ~62 sur GES	219
Madagascar 18 j.	11 / (1)	2	4	62	27	34	119	248
Niger 25 j.	12/ (2)	3 ⁶	3	15	10	12	Plusieurs centaines de personnes autour des puits, écoles, C. Santé, aménagement, etc...	755
France 10 j.	3 ⁷ / (1)	2 (Directeur de Cabinet CRP, Directeur Général		1	2 ⁸	7 du SRICD	~32 (ONG, Agences, CG, entrepreneurs, étudiants et professeurs UTC)	~43

⁶ Directeurs centraux du Ministère de l'Intérieur

⁷ Amiens, Nogent, Compiègne

⁸ Rencontrés dans le cadre des visites sur Nogent et Compiègne

		des Services CRP)						
--	--	-------------------------	--	--	--	--	--	--

Au Niger, en dépit des distances importantes et du temps relativement court consacré aux investigations sur le terrain, 9 communes sur les 12 ont été visitées. Cela a été compensé notamment par différents ateliers de travail à la capitale avec les anciens maires. Compte-tenu de l'interdiction d'envoyer un consultant européen, le travail a été mené par un consultant nigérien, renforcé en cours de mission par le consultant Sud⁹ ayant accompagné la mission au Bénin.

D'autres modalités ont été ainsi prévues de manière à faciliter la comparaison entre programmes ;

- participation du consultant nigérien au lancement des travaux au Bénin
- participation du consultant nigérien à la restitution des travaux du Bénin et du Niger à Dassa (Bénin) en présence d'une délégation du CRP
- participation du consultant nord sur Madagascar à toutes les réunions de pilotage en Picardie

Au Bénin, le travail était appuyé par un consultant sud et accompagné systématiquement par un membre des équipes techniques d'un des deux programmes évalués.

A Madagascar, le consultant international a fait équipe avec une consultante nationale.

En France un Comité de pilotage - composé des services du SRICD, de l'élue en charge de la coopération décentralisée, du Directeur général des Services, d'un représentant du cabinet, d'un représentant de la Direction de l'Evaluation, des organisations partenaires, y compris du F3E - a été mis en place pour gérer l'ensemble du processus (cadrage, réunions d'étape, échanges avec certaines organisations picardes, restitution du rapport provisoire).

La démarche d'interrogation et ses outils

Bien que, dans chacun des cas, la démarche générale se voulait empirique, consistant à tirer profit des situations rencontrées pour partir de ce que les gens font, ou sont en train de faire, pour rebondir sur les questions évaluatives (de manière à coller à ce qui se fait, et non pas seulement rester sur ce qui se dit) des grilles ont été élaborées et des séances de travail organisées au préalable (au sein de l'équipe de consultants, puis avec les équipes opérationnelles). L'alternance d'une catégorie d'acteurs à l'autre a été mise à profit pour croiser certaines réponses et approfondir certaines questions. De nombreuses photos et même certains films ont été pris dans chacun des pays et sont disponibles sur demande.

Au Bénin, des grilles de questionnement différentes ont été utilisées selon les catégories interviewées : élus, personnel communal, entrepreneurs, fournisseurs-partenaires des entreprises et les villageois bénéficiaires des activités. Le mode de collecte articulait séances de travail collectives dans les mairies et entretiens particuliers avec une ou deux personnes à tour de rôle. Ceci selon une chronologie précise, chaque fois qu'il a été possible de la respecter : séance générale le matin avec élus et personnel communal suivi d'entretiens particuliers avec certains chefs de services à tour de rôle et clôturé par un entretien particulier avec le maire ; visites de réalisations l'après-midi avec le chef de service technique, l'animateur territorial et les responsables des comités de suivi sur place.

Les visites de terrain étaient ponctuées par des séances de travail avec l'équipe opérationnelle sur place (GIC ou COPIDES). Toutes les opportunités de repas à midi ou le soir avec des responsables locaux ont été saisies et beaucoup suscitées afin de créer d'autres conditions d'échange. Les visites étaient systématiquement accompagnées soit par un membre de l'équipe opérationnelle GIC, soit par un membre du GES. (Rapport Bénin p. 26 et 27). Nous nous réservions cependant la latitude d'interroger certaines personnes seules quand nous le jugions nécessaire.

A **Madagascar**, les interactions ont régulièrement pris la forme d'intenses **moments collectifs de questionnement, d'interpellation ou d'investigation** autour d'une réflexion à deux niveaux au moins, le passé (bilan sur ce qui a été fait) et l'avenir (regard prospectif sur ce qui serait à faire). Ce

⁹ Le choix s'étant porté sur un consultant burkinabé spécialiste internationalement reconnu des conditions de décentralisation en Afrique et « père » du processus de décentralisation dans son pays.

choix a été pris dès le départ dans le souci de mettre la priorité, non pas seulement sur un bilan descriptif du projet (le passé) mais également sur une investigation prospective et dynamique (le futur). (Rapport Madagascar p. 17 et 18).

Au **Niger**, les maires n'étant pas encore élus lors de la mission, le travail a surtout été mené avec les anciens maires, les services municipaux et les habitants membres des comités de gestion des réalisations. Les visites proprement dites de terrain ont été limitées à une semaine. Le choix des terrains est précisé dans le rapport Niger. Elles sont beaucoup plus limitées que dans les autres pays mais ont été compensées par plusieurs séances de travail avec l'équipe opérationnelle (Rapport Niger p. 26).

Dans chacun des pays, les consultants ont pris le soin de visiter un échantillon des réalisations. Le choix a été effectué avec les équipes locales sur le principe de sélectionner, par commune, une réalisation réussie, une questionnable, une problématique¹⁰. Dans les trois pays, le questionnement a été plus loin que l'investigation classique de ce qui a été fait pour interpeler aussi l'interprétation qu'en font les différentes parties. Ce ne sont pas, comme classiquement seulement les *écarts de délivrance* qui sont questionnés, mais aussi, en plus, *les décalages de conception* du « service » selon que l'on est producteur de ce service ou utilisateur.

Dans la plupart des pays également le choix a été fait de construire les issues de l'évaluation, en termes de constats comme de recommandations, **en interaction avec les acteurs** du programme, c'est-à-dire les équipes opérationnelles et les partenaires en appui. Ces choix assurent que les résultats de l'évaluation soient largement partagés comme l'ont bien montré les restitutions. Ils ne peuvent en aucune manière être considérés comme l'expression exclusive des évaluateurs.

Les limites du travail

Les limites concernent essentiellement le manque de temps, particulièrement en France, à Madagascar et au Niger pour approfondir certaines questions connexes compte tenu de la diversité et de l'ampleur de ces programmes. En particulier :

- en France la question de la réciprocité qui est apparue à la fois fort présente dans les discours et peu encore précisée, peu discutée, entre la région et les acteurs (ONG, universités, entreprises...). Les séances de travail avec ces catégories d'acteurs ont montré à la fois les faiblesses de définition de cette dimension et l'importance des attentes à son égard ;
- au Niger, où le second consultant s'étant désisté, le consultant nigérien restant a dû se limiter à un échantillon plus restreint que prévu mais toutefois relativement bien illustratif des réalisations menées¹¹ ;
- à Madagascar où la mission a rencontré peu d'organisations de la société civile d'une certaine ampleur, peu d'opérateurs économiques privés, peu d'autres agences de coopération, et n'a eu que de rares échanges individuels avec des élus locaux (en dehors des maires), et des STD¹².

Les invitations à la prudence dans les rapports pays semblent cependant déjà dépassés par les résultats des restitutions (il y a en a eu deux dans chaque pays, une « à chaud » une avec le recul de la lecture des rapports provisoires) et l'utilisation qui est faite de ces rapports par les opérateurs.

¹⁰ Le manque de temps et l'ampleur des espaces couverts par les programmes au Niger et Madagascar empêchant cependant de respecter strictement ce choix

¹¹ le consultant a tout de même visité 7 réalisations (2 sites Ces/Drs, 2 centres de santé, 2 écoles, 1 puits) en une semaine de terrain. La durée totale de la mission terrain était de 5 jours

¹²- Il faut souligner qu'à Madagascar la complexité des niveaux d'intervention était réelle (villages, communes, inter-communes et région). Au passage, la collaboration de région à région est une des originalités du programme que la Picardie appuie dans le Nord du pays.

APPRECIATION SELON LES PRINCIPALES QUESTIONS EVALUATIVES

Avant d'en venir aux constats sur ces questions, il est important de dresser un tableau des situations politiques des différents pays et des façons dont ces situations ont influé sur le déroulement des activités.

Les contextes Pays

Le **Niger** a été marqué en plein programme par une crise politique sans précédent marqué par le refus de l'alternance politique (phénomène Tazartché¹³ et ses méfaits sur la décentralisation) et le coup d'état militaire de février 2010 (Rapport Niger p. 14). Cette situation a fortement affecté le déroulement des activités. Malgré cela, et comme on va le voir, bien des acquis sont à mettre au crédit des équipes opérationnelles. Il faut cependant particulièrement, avoir en tête quelques éléments majeurs :

- avant la crise politique, le manque total de ressources des communes étant donné la défiance du pouvoir en place vis-à-vis de tout le processus de décentralisation¹⁴ ;
- pendant la crise, une gestion des collectivités locales marquée entre février 2010 et avril-mai 2011 par la mise en place d'une administration de transition sans élus locaux¹⁵ ;
- après la crise, une lenteur dans la mise en place des nouveaux élus.

Un pays marqué aussi par un déficit de compétences au niveau des entreprises, des administrations locales, des bureaux d'études qui a pesé sur le recrutement du personnel du programme et sur le choix des entreprises pour les différents marchés de réalisations. Le choix par le consortium IRAM-CIEDEL d'un opérateur ONG nigérienne – le RAIL - comme principal partenaire dans la mise en œuvre est important à considérer dans ce cadre. Le programme date de 2007 suite à une Etude d'opportunité de 2006 et porte sur un cout global estimé à 4.500.000 euros pour une durée de 5 ans.

A **Madagascar**, une crise non moins importante, également marquée par la *transition*. Les différents remaniements effectués au sein des institutions, l'éternel rebondissement sur les actions entreprises pour la résolution de la crise, que ce soit au niveau national ou international, ont fait que la gestion des affaires publiques s'opère sur un fond d'instabilité et de grande incertitude. En effet, la crainte d'être destitués habite en permanence les responsables des institutions jusqu'au niveau des communes, malgré que la première tentative de remplacer l'ensemble des maires par des PDS (responsable directement nommés par le pouvoir central) ait été écartée. Par ailleurs, l'avènement des séries d'élections (législative, municipale, présidentielle) censées mettre fin à la crise a énormément influencer les agissements et les décisions des hommes politiques face à la population, impactant également un programme relativement récent, lancé en 2008 pour une première phase de 4 ans (2008-2011) et pour un montant estimé à 2.773.186 €. Le programme, relativement complexe dans son montage, comprend plusieurs niveaux d'investissement depuis la Région (Diana) jusqu'aux Fokontany¹⁶ en passant par des communes urbaines, considérées comme pôle de développement de leur arrière-pays. La dimension régionale est ici singulière par rapport aux autres programmes. Il

¹³ Le terme Tazartché est un slogan qui signifie en langue Haoussa continuité du pouvoir. Le Président de la République dont le second mandat est arrivé à son terme en 2009 voulait briguer un troisième mandat en violation d'une disposition de la constitution nigérienne qui n'autorise que deux mandats. Le slogan propagé par des fidèles et proches du Président Tandja a engendré au Niger une crise politique majeure.

¹⁴ Au point ou le moindre faux pas des maires, totalement débutant dans leur fonction, leur valait un séjour en prison. Aux contraintes d'ordre politique auquel le pays a été confronté, se sont ajoutées des contraintes d'ordre institutionnel caractérisé par un manque de redéfinition du rôle des différents acteurs en place (autorités coutumières, autorités administratives, service technique déconcentrés) ayant engendré des conflits interminables ayant très souvent bloqués le bon déroulement des activités du programme.

¹⁵ La gestion des communes des départements de Konni et Madoua était déléguée à de nouveaux préfets ainsi qu'à des « administrateurs délégués ».

¹⁶ Un fokontany, à l'origine, est un village traditionnel malgache. Il est aujourd'hui une subdivision administrative de base malgache. Il comprend soit des hameaux, des villages, des secteurs ou des quartiers

s'appuie en partie sur une ONG malgache : Territoires & Développement, qui est un partenaire du CIDR et qui joue une fonction d'appui au programme.

Au **Bénin**, une situation très différente du point de vue politique, marquée par un véritable engagement du régime en faveur de la décentralisation¹⁷ et une stabilité politique réputée dans la sous-région. Des investissements beaucoup plus anciens, puisque les premiers programmes avec le CIDR datent de 1995. Les communes en sont à leur deuxième mandat électif et de nombreux programmes de coopération extérieure investissent dans l'appui à la décentralisation sous différentes formes. Dans ce pays la mise en œuvre ne s'est pas appuyée sur une ONG locale mais a été assurée par une représentation du CIDR de moins en moins importante au fur et à mesure que l'intercommunalité, fruit des efforts, se renforçait et assumait de plus en plus de fonctions.

L'intercommunalité

Elle représente une des originalités de la coopération picarde. 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.

La pertinence et l'efficacité de cette option se discutent différemment cependant selon les pays :

- Au **Niger** la loi ne reconnaissant aucune structure intercommunale, les communes ont été regroupées conformément au découpage des départements¹⁸. La demande des maires porte moins sur une intercommunalité que sur l'appui à la résolution des problèmes de leurs propres communes qui manquent à peu près de tout. La dimension intercommunale a toutefois été soutenue par le comité conjoint de coopération (CCC) qui réunit les 12 communes et la Région Picardie. Chaque département a de plus mis en place un comité de concertation départemental (CCD) regroupant 18 élus. Les acquis sont surtout à considérer en termes de mise en place de dispositifs rassemblant les maires des diverses communes autour des programmes de réhabilitations et de lutte contre la désertification. C'est donc dans le concret des décisions à prendre (avec les populations) en matière de choix de réhabilitation, d'études de faisabilité, de choix de sites à aménager, ... que se construit une véritable « intercommunalité de pratiques ». Le manque d'une institutionnalisation plus formelle peut difficilement être considéré comme une faiblesse du programme compte tenu du contexte politique. Notons toutefois, que pendant la période de transition militaire, les lois de la décentralisation ont été améliorées pour prendre en compte la nécessité d'une institutionnalisation de l'intercommunalité.
- A **Madagascar** les points forts sont des services d'appui techniques intercommunaux (SATI) opérationnels en matière d'appui aux communes et qui fournissent des services en matière de : appui technique à la maîtrise d'ouvrage, animation pour la fiscalité, animation territoriale, animation à la gestion communale. Chaque association intercommunale dispose d'un SATI. A partir de 2011, chaque intercommunalité s'appuie sur un programme de travail annuel (PTA). Ce sont des PTA très complets touchant les différents domaines d'activités du programme. Les responsabilités des agents de l'équipe T&D / CIDR et des SATI sont bien explicites dans le cadre de ces PTA. Les faiblesses concernent d'abord le positionnement des SATI. Ils sont supposés être les employés d'associations intercommunales. Cependant, la plupart d'entre eux sont financièrement pris en charge par le programme, tandis que leurs cahiers des charges répondent essentiellement aux résultats attendus déterminés dans le cadre du PTA. Une situation qui

¹⁷ Cela doit être nuancé cependant par un effort tout aussi soutenu en faveur d'une déconcentration des services mais qui, elle, a moins les faveurs de l'aide internationale.

¹⁸ 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. (cf. Rapport de synthèse p. 51)

amène à se poser la question suivante : est-ce que les SATI sont les unités d'appuis du programme ou est-ce réellement un service à disposition des intercommunalités ?¹⁹ S'agissant des PTA, les responsabilités des agents de l'équipe T&D / CIDR et des SATI sont bien explicites. En revanche, celles des élus le sont moins. On entrevoit moins que les élus puissent être également des parties prenantes dans la mise en œuvre des activités définies. La planification des stratégies et des changements, pas seulement des activités isolées, reste également en deçà de ce qu'il serait nécessaire.

- C'est au **Bénin** qu'on trouve le modèle le plus ancien et certainement le plus abouti de ce que le partenariat cherche à développer : une intercommunalité de services qui se présente comme un groupement intercommunal des communes, le GIC. 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 est adjoint un service de comptabilité et un secrétariat. Les acquis sont solides ici et marqués par un intérêt grandissant de coopérations étrangères (coopération suisse, coopération néerlandaise) et de services déconcentrés (Agence de l'eau) pour le GIC. On constate aussi des avancées dans les demandes des élus pour des projets plus intercommunaux. Les faiblesses résident plus - au départ (en termes de pertinence) comme dans le suivi-accompagnement (efficience) - dans les difficultés que l'on observe à construire une réelle communauté de destin et à forger une identité commune, entre des communes très diverses au plan socio-culturel. Ce qu'a permis de faire cette intercommunalité en termes de renforcement des capacités des administrations communales, de structuration d'une relation entre élus et populations à travers des dispositifs d'animation territoriale, d'élaboration de Plan communaux concertés et de réalisation d'une partie de ces plans, est toutefois considérable.

Partout la question du financement de ces intercommunalités demeure prégnante. Si des améliorations sont notées en particulier dans le cas du Bénin, par rapport aux contributions des communes, on ne peut encore garantir la pérennité des dispositifs mis en place.

Comme on le voit les motivations et désirs d'intercommunalité diffèrent et il est particulièrement difficile de distinguer les véritables desseins des effets d'opportunisme liés à l'existence de fonds extérieurs. L'évolution de l'implication des maires dans les processus de décisions concernant l'intercommunalité et leur contribution financière restent les meilleurs indicateurs. Dans le cas le plus abouti du Bénin, l'évolution apparaît à la fois sensible, mais lente et sans doute victime des acquis d'une équipe technique (GIC) dont les compétences ont été fortement renforcées en quelques années et sur laquelle les élus ont tendance à fort s'appuyer pour la recherche de financements extérieurs. A Madagascar, une stratégie de pérennisation des SATI a été réfléchi et le programme a prévu, au terme de la première phase, une prise en charge à hauteur de 20% du coût de ce service par les communes membres. Actuellement, cette participation s'élève à 6%. Si la solvabilité des communes pour assurer l'autofinancement des intercommunalités varie sensiblement selon les pays, avec comme extrême inférieur le Niger, elle reste dans tous les cas incertaine. Si, là encore, des avancées sont constatées au Bénin pour augmenter l'implication des maires, notamment par le biais de la mobilisation de fonds extérieurs de la coopération, les efforts en matière d'amélioration des ressources des communes à travers la fiscalité apparaissent encore insuffisants. Une analyse plus systématique des finances communales et un appui à la mobilisation des ressources internes seraient certainement à renforcer. Au Bénin, les demandes des communes semblent s'orienter préférentiellement dans cette direction.

Dans la plupart des pays le défi de faire société à travers l'intercommunalité reste cependant encore largement à construire. On perçoit d'emblée que ce n'est pas en quelques années de programme que ce défi peut être relevé : bien que les contextes sociohistoriques des intercommunalités diffèrent

¹⁹ L'injonction paradoxale qui consiste à être à la fois garant de la conformité, de ce qui était prévu, et porteur d'innovations et d'adaptations « pour que ça marche » est bien travaillée au chapitre 4 du rapport concernant ce pays (pp. 102-105)

radicalement, ils se rejoignent sur l'enjeu 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 verticales. Or le projet intercommunal promeut une dynamique exactement inverse : (i) elle est *interne* parce qu'elle suppose que ce sont les communes, 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. Il l'est d'autant plus que la dynamique 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. Les termes de ce défi sont-ils suffisamment présent à l'esprit de ceux et celles qui appuient les processus intercommunaux ? Suffisamment clairs ? Le cas échéant, comment le rendre davantage prégnants dans les pratiques et les dispositifs ?

La maîtrise d'ouvrage

Elle est une des vocations de l'intercommunalité et mise au premier rang des préoccupations dans les 3 pays. En termes de pertinence cette option est difficilement contestable : La maîtrise d'ouvrage figure bien en vue parmi les domaines où les capacités d'action des communes trouvent le plus spectaculairement à s'exprimer. Elle participe à construire chez le citoyen la reconnaissance de cette institution totalement nouvelle et toujours en concurrence avec les ordres traditionnels qui subsistent au niveau du village. 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 légitimité des élus et la qualité de leurs œuvres sont donc régulièrement examinées au niveau de leurs capacités à mener à bon port des chantiers qui engagent les deniers publics, et donc l'argent de leurs contribuables.

En termes d'efficacité les acquis sont nombreux et généralement solides. Ils diffèrent cependant sensiblement selon les pays en fonction d'une part de l'état de maturité des communes et d'autre part du niveau générale de développement des populations :

Au **Niger**, l'effort a surtout été centré sur la réhabilitation des équipements des services publics de base (écoles, dispensaires, puits,..) plutôt que de nouvelles constructions, à la demande des maires, d'une part en raison de l'état de délabrement des infrastructures et d'autre part du manque de moyens pour cofinancer les investissements comme il est de coutume (à raison) dans la coopération picarde. Les points forts sont d'une part, comme le montre l'encadré ci-contre, des réalisations nombreuses et relativement bien partagées sur les deux départements concernés. D'autre part une responsabilisation importante des élus sur tout le travail d'études de la faisabilité sociale et de la faisabilité technique qui a été unanimement décidé par eux. La réalisation des études qui ont commencé en 2008, a été conçue selon une démarche cohérente où alternent les réunions en assemblée villageoise et les visites des sites, avec une forte implication des élus. Bien que la réalisation de ces études demande du temps et mobilise beaucoup d'acteurs (les élus, les villageois, les services techniques etc.), elles ont permis aux élus d'exercer véritablement leur fonction de maître d'ouvrage communal. Il faut noter combien ces acquis sont considérables étant donné le contexte politique prévalant durant ces deux dernières années. Indépendamment de ce contexte, des faiblesses et difficultés sont observées lors des visites de terrain dans certaines classes ou les problèmes d'insalubrité liée à des animaux dans les plafonds resurgissent. Des retards dans la réalisation des études et des réhabilitations pénalisent également l'avancée du programme. Ces difficultés proviennent en partie de l'indigence des communes. Celles-ci devaient, conformément au comité conjoint d'avril 2009, financer à hauteur de 80% le coût prévisionnel des faisabilités techniques effectués par les prestataires privés locaux

Au Niger sur 2008 et 2009 :

- 45 réhabilitations de puits ;
- 10 nouveaux puits ; 2 réhabilitations de Mini Adduction d'Eau Potable;
- 79 classes réhabilitées
- 22 classes construites
- 71 classes équipées
- 5 Centres de santé réhabilités
- 2 banques céréalières construites
- 2 aménagements de marché

choisis par le Conseil d'Administration du FDL²⁰ sur appels d'offres. Les études de faisabilités ne pouvaient normalement commencer, que si les contributions avaient été totalement versées. Ces principaux engagements, pourtant adoptés souverainement par les élus lors des comités conjoints, n'ont pas manqué de poser des difficultés dans la mise œuvre du programme de coopération.

Si les acquis apparaissent importants en terme de mise en place de modalités précises et concertées de maîtrise d'ouvrage, il subsiste donc des faiblesses à deux niveaux : la mobilisation à temps de la contrepartie nigérienne pour les études et pour les réalisations ; et celle de la maintenance dans le temps des équipements. Si le premier est difficilement imputable aux seuls opérateurs étant donné qu'il pose le problème du civisme fiscal (enjeu critique dans le pays) et celui de la contribution de l'Etat central au budget des communes, le second est plus délicat et interroge la capacité des acteurs à passer de la maîtrise d'ouvrage (et d'œuvre) à une maîtrise d'usage.

A **Madagascar**, les réalisations sont détaillées dans une annexe au rapport principal pays. Enormément de réalisations ont été faites dans la mesure où le parti a été pris de privilégier les petits investissements. En raison des troubles politiques il faut noter cependant que les indicateurs sont à un tiers environ des prévisions en termes de résultats. Dans le domaine de l'amélioration des services publics de base, sur les 23 actions réceptionnées, 22 sont effectivement exploitées par les usagers. Les difficultés se situent :

- Sur le plan technique : la plupart des puits rencontrent des problèmes de pompe et certains affrontent des insuffisances de débit en période d'étiage. Cette situation dévoile en quelque sorte que, pour ce secteur, il y a une certaine défaillance en termes de maîtrise d'œuvre, surtout en matière de conception des projets. En effet, contrairement aux bâtiments, les projets tels que les adductions en eau potable (AEP) requièrent une technicité assez spécifique.
- Sur le plan de la gestion post-investissement : d'une manière générale, les structures ont été mises en place. Toutefois, sur le plan pratique, la prise de responsabilité pour assurer la préservation et la pérennité n'est pas encore perceptible. L'après-réalisation (la prise en main effective du suivi et de la maintenance) reste une question d'actualité.

Une soixantaine d'associations ont également bénéficié d'un financement du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) pour la réalisation d'actions au bénéfice de la communauté. Pour cette occasion, des associations ont été créées ou redynamisées au niveau des fokontany. Il faut souligner tout le côté positif de ces réalisations, en terme d'apprentissage, d'éveil et de culture de prise de responsabilité autour des intérêts publics ou communautaires. Ces actions sont attrayantes par leur « simplicité » (des bancs, des clôtures de borne fontaine ...) et elles sont facilement reproductibles par la mobilisation de moyens du bord. Toutefois, la perception que les différents acteurs ont de la démarche est pour le moment assez différente. En effet, pour beaucoup, le FAIL constitue seulement une aubaine pour pouvoir capter des financements. Au risque qu'une fois l'investissement réalisé, l'association n'ait plus de raison d'être.

Au **Bénin**, les réalisations sont nombreuses également mais le nombre varie selon les capacités contributives des communes à qui il est demandé 20% de co-financement. Les prévisions en termes de résultats attendus sont globalement confirmées. Le dispositif de suivi mis en place montre que (rapport Bénin p. 57) :

- Le niveau de qualité des réalisations se situe entre 73% et 100% et s'améliore au fil du temps ;
- Le niveau d'utilisation varie lui entre 89 et 95%

²⁰ Fonds de Développement Local

A Madagascar entre 2007 et 2010 :

- 57% d'actions de production d'eau potable et d'opérations d'assainissement (AEP) dans les zones de l'ACPU et de l'UNICOSA
- 20% concernant le commerce par la réhabilitation ou la construction de marché dont la plupart ont été réalisés dans la zone de l'ACA,
- 14% d'actions de désenclavement (piste, pont)
- 3% respectivement pour l'éducation par la construction d'une école primaire publique (EPP), pour l'édilité par la construction d'une maison de quartier, et pour le tourisme par la mise en place de paillotes.

Au Bénin entre 2007 et 2009 :

- 18 modules de classes ;
- 4 magasins ;
- 2 maisons (tourisme ou centre jeunes)
- 5 actions d'assainissement (caniveaux, amélioration voies, ...)
- 3 modules de latrines publiques
- 5 ponceaux ou ponts
- 4 voies nouvelles
- 1 boucherie moderne
- 2 gares routières
- 3 boutiques ou hangars commerciaux
- 3 autres aménagements

- Le taux d'entretien est sensiblement plus faible et ce qui paraît plus questionnant, il est dégressif (de 77% en 2007 on passe à 25% en 2010²¹).

Les visites de réalisations confirment la qualité généralement bonne des infrastructures (14 aménagements sur 18 visites étaient de bonne à très bonne qualité lors de leur réception, soit 80%). Les problèmes rencontrés sont de différentes natures. Trois cas de figure sont observés : (i) infrastructures mal réalisées ou qui peinent à se terminer ; (ii) retards dans les mises en service ; (iii) problème dans la gestion et l'entretien des infrastructures.

Si le point fort est indéniablement une maîtrise du processus de définition du cahier des charges, lancement des DAO, sélection des entreprises, suivi, ... (et de l'avis de tous s'est sensiblement renforcée), tout ceci apparaît cependant assez éclairant sur les difficultés rencontrées dans plusieurs mairies pour **déléguer la gestion** rapidement après la réception de l'ouvrage, et pour choisir une modalité de gestion adéquate adaptée aux types d'infrastructures (et non pas une seule modalité). Le rapport Bénin questionne aussi la « participation » telle qu'elle se pratique qui, si elle permet mieux d'avoir l'assentiment des populations, ne garantit pas forcément leur réelle volonté contributive, à la prise en charge des coûts de maintenance. Enfin le rapport montre que les sanctions en cas de manquements aux engagements prévus sont rares et peu précises dans les conventions liant les gérants et la commune.

Le rapport d'analyse transversale développe (p. 46-47) ces constats en montrant que la maîtrise d'ouvrage n'est, dans les différents cas rencontrés, pas assez pensée en définitive dans ces différentes dimensions, à la fois temporelles (l'avant, pendant et après chantier) et dans ses dimensions de régulation et d'apprentissage politique. Ce constat pouvant être nuancé dans certains cas comme le Niger, à la fois par la jeunesse du programme, les problèmes politiques rencontrés et la difficulté de tout mener de front.

Participation, animation territoriale et concertation

L'animation à la participation de la population dans l'élaboration des Plans de Développement Communaux (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 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.

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, celle-ci va être sensiblement aménagée²² :

- 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.

²¹ Ces chiffres proviennent de la base de données de suivi du GIC. Ils sont cependant à prendre avec précaution, car leur variation apparaît forte d'une année à l'autre.

²² Il faut souligner que les recommandations ne vont pas être suivies immédiatement et que les changements ne seront effectifs qu'à partir de 2008.

Le point fort est incontestablement d'avoir suscité à l'échelle nationale un intérêt certain pour cette démarche d'animation territoriale, même si elle fait débat dans certaines coopérations²³. Les difficultés posées par les acteurs aujourd'hui concernent surtout l'animateur : son statut, la préservation de son salaire après le programme payé actuellement par le ministère, son insertion dans l'administration communale.

A **Madagascar**, il faut souligner que la participation des populations est de nature régulièrement instrumentale et opportuniste. Les populations s'organisent pour affronter les manques ou des difficultés qui affectent les individus et les collectifs, mais à la mesure et à hauteur des apports extérieurs. De telle sorte que, vue de loin et de manière générale, elle donne l'impression d'un dispositif de capture de 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 dans le rapport transversal (pp. 57 à 62) 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 ?* Tout en étant conscients d'être en face de spécialistes, praticiens de ces questions, il semble qu'il ne soit pas inutile de les approfondir dans le rapport transversal, tant les circonstances particulières de la mise en œuvre limitent le retour sur le sens et la portée des démarches.

Au total et pour conclure sur ce point, les programmes sont fort avancés sur cette question et ont expérimenté des modèles qui font parfois référence là où elles ont eu le temps de se structurer et de se faire connaître. Mais les débats que ces modèles suscitent montrent l'importance de les questionner plus profondément voire parfois de sortir des implicites et certitudes qu'avec le temps ils ont figé. Ces questions nécessitent une remise en perspective historique et politique plus forte.

Au **Bénin** par exemple il est surprenant de constater que tous les acteurs rencontrés depuis l'agent communal jusqu'au ministre ont une même représentation de la décentralisation : *le pouvoir au peuple, afin de lutter contre l'Etat-providence* (Rapport Bénin p. 91). Connaissant l'histoire marxiste de ce pays le constat peut ne pas paraître surprenant au premier abord, mais il doit être questionné : y a-t-il jamais eu dans ce pays, comme dans tout autre pays d'Afrique, un réel Etat providence qui ait construit des services publics, une sécurité sociale, pour tous ? Le pouvoir des villages a-t-il réellement disparu au profit d'une reconnaissance des institutions modernes ? Si la réponse est plutôt non à ces deux questions, la démarche de participation ne doit-elle pas être envisagée autrement ? Non pas en termes de contre-pouvoir d'une société civile par rapport à des communes en construction (ce qui reste explicite dans les propos de bien des acteurs), mais bien en termes de reconnaissance du rôle de ces institutions et de rapprochement entre élus et populations.

A **Madagascar**, un des traits culturels encore très ancré qui entrave la vraie participation de la population aux affaires locales est la notion "*Ray aman-dreny sy zanaka*", littéralement le rapport parents/enfants ou « *zoky sy zandry* » aînés/cadets (rapport Madagascar p.15). Toutes autorités – parfois les agents des projets assimilés également à des autorités – sont considérées et se considèrent soit comme *Ray aman-dreny* (parent), soit comme *zoky* (aîné), c'est-à-dire comme ceux-ci qui ont la responsabilité de la parole et de la décision, et ceci de manière irrévocable. Ce principe

²³ Sur le fait que l'animateur faisant partie de la collectivité locale n'est forcément pas neutre dans son rapport avec les populations (coopération allemande) ; ou au contraire sur le fait qu'il reste trop proche d'une démarche ONG de développement local qui ne reconnaît pas la centralité de la commune (coopération danoise) ; ou encore que la démarche reste fort quantitative (assemblées villageoises), anonyme (les participants ne sont pas resitués dans leur contexte), et ne part pas suffisamment des corps structurés de la société locale (coopération suisse).

d'infantilisation de la population explique en partie le manque de volonté à remettre en question, à interpellier toute autorité reconnue comme telle. Elle entrave toute démarche qui vise à réfléchir sur ce qui est réellement bon pour soi compte tenu que cet exercice revient justement aux parents dans cette culture. La participation prend alors une autre forme et ne peut se concevoir de la même manière.

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

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)²⁴ 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).

A **Madagascar** ce sont 3 types de fonds qui sont mis en place :

FAIL Fonds d'Appui aux Initiatives Locales
FDEL Fonds de Développement Economique Local
FDF Fonds de Développement du Fokontany

Au **Bénin**, deux fonds ont été créés :

FIAC : Fonds Intercommunal d'Appui- Conseil aux Communes
FDT : Fonds de Développement des Territoires

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 gestion²⁵. 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 deux principes de gestion :

- Une 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

²⁴- 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.

²⁵ 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,...

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.

- Un cofinancement. Là aussi variable selon les pays, le principe assure de meilleures garanties d'appropriation et de pérennisation après projet. Il faut toutefois remarquer de nombreuses faiblesses dans la mobilisation de cette contre-partie. Ces difficultés étant gérées différemment selon les pays.

Les fonds permettent donc très clairement le développement de savoirs-faire et de méthodes de gestion. Les règles apparaissent claires au Bénin, et dans ce pays ont été réappropriées et réajustées par le GIC. Dans les autres pays le processus beaucoup plus récent, n'a pas encore permis beaucoup d'adaptations. Des difficultés de gestion sont observées liées en partie aux obligations juridico-administratives de la Région. Elles sont encore largement amorties par les ONG en appui, malgré que les moyens ne soient pas forcément fournis pour cela²⁶.

Le volume des fonds apparaît en adéquation avec la capacité contributive des communes, au Bénin certainement et sans doute dans une moindre mesure pour les deux autres pays. Au Niger en particulier la difficulté de mobilisation des moyens limite sensiblement le déploiement des activités. Les termes du cofinancement pourraient être renégociés. En même temps, des exigences fortes ont des effets stimulants à la fois sur la mobilisation des ressources locales et sur l'interpellation des transferts nationaux. Le rapport transversal insiste à cet égard sur différents risques liés à la gestion de tels fonds (rapport transversal pp. 49 à 51) :

- Risque qu'ils ne deviennent un objectif en soi et conditionnent « l'alignement » des « besoins » et « demandes » plutôt que l'accompagnement d'initiatives préexistantes.
- Risque que la formalisation organisationnelle qu'ils induisent soit considérée non pas comme utile mais comme nécessaire et justifiée en réponse à la contrainte. Une manière de faire étant de faire en sorte que le questionnement sur l'organisation procède de questions internes, ouvertes, où les acteurs sont invités à produire et tester eux-mêmes leurs propres solutions organisationnelles, en facilitant l'expérimentation concrète des dispositions et structures mises à l'épreuve de la pratique.

On voit combien, il n'est pas question ici de conseils normatifs, chaque situation se révélant à la fois différente et évolutive. Il apparaît toutefois possible de formuler des recommandations génériques notamment en termes de mise en place de dispositif de suivi interne, à partir des propres questionnements des acteurs, sur les dysfonctionnements du système de gestion.

L'articulation entre les démarches territoriales d'appui à la décentralisation et les volets sectoriels (DEL, GRN),

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 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).

²⁶ A Madagascar le choix d'affecter directement la gestion des fonds au niveau de la Région dans un contexte fort limité en termes de personne et de compétences est mal ressenti par le CIDR / T&D obligé fréquemment de compenser à travers ses propres équipes.

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 coopération²⁷, 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, sans être pour autant une panacée, s'adapte plus facilement aux problématiques économiques locales. Par exemple, dans le cas du Niger la lutte contre la désertification s'est rattachée 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 s'efforce de participer 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'économique 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, qu'elles 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 à suffisance dans le rapport transversal (pp.66 à 68). Nous ne reprenons ici que quelques points essentiels en réponse à la question de savoir ce qui assure la cohérence de ces programmes sectoriels avec les dynamiques plus institutionnelles portées par la coopération picarde.

Au **Niger**, la question est avant tout de l'ordre de la survie. Le volet Lutte contre la désertification (LCD) de même que l'opération d'aide alimentaire mise en œuvre lors de la dernière crise alimentaire (laquelle est aujourd'hui une référence à l'échelle nationale, voir rapport Niger), permettent d'abord aux populations d'être plus disponibles aux autres sollicitations du programme institutionnel. Notamment lorsqu'il s'agit de les mobiliser dans des comités de

Total des réalisations dans le cadre de la LCD au Niger (2009 et 2010) :

- 53 villages
- 1660 Ha traités
- 280.790 plants plantés
- 9 mares faucardées (176,5 Ha)
- 3 mares empoissonnées

Récupération des terres au Niger durant la campagne 2010 :

- 157.225 plants plantés dans 22 villages (22Ha) avec un taux de réussite de 83, 52% (Madaoua)
- 35.060 plants dans 9 villages (30 Ha) avec un taux de réussite de 70% (Konni)

²⁷ Paradoxalement la génération d'une véritable pensée économique reste rare et fortement dominée dans la coopération (comme dans la plupart des secteurs aujourd'hui) par la dimension exclusivement financière. Cela se constate dans la micro-finance (qui se concentre toujours plus sur les mécanismes de remboursement), dans le développement communal qui se concentre sur les supports publics marchands à l'activité (marchés, abattoirs, gares) dans une perspective de mobilisation de recettes, dans les « projets » agronomiques qui appuient la production et parfois la commercialisation de produits en travaillant la plupart du temps à partir d'acteurs précis, isolés dans leur démarche. Partout manque une véritable démarche de réarticulation de l'activité dans des filières qui créent de la plus-value sur les liens entre acteurs et segments de l'activité. Les expériences de SENS dans les Collines ou du CIDR dans l'Alibori doivent être appréciés dans cette perspective.

gestion d'ouvrages ou pour l'élaboration des plans de développement communaux.

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. On n'en est cependant pas encore à discuter avec les maires des politiques économiques à développer sur leur territoire et des possibilités de filières à développer autour des aménagements créés.

A **Madagascar** la question se pose en termes plus problématiques. D'une part, rien qu'en matière de planification, il y a les planifications sectorielles au niveau des services techniques déconcentrés (STD) considérant des critères techniques et, d'autre part, il y a les planifications plus transversales à l'instar des plans de développement communaux (PCD) ou des plans de développement des Fokontany (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 CSB²⁸ mais qui ne seront pas dotées ni de matériels ni de personnels²⁹. La question se 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.

Réalisations à travers le FDEL à Madagascar (au 31/12/2010) :

- 8 projets d'appuis à des jeunes dont :
- 5 en insertion professionnelle
- 2 d'extension ou de renforcement de petites entreprises (aviculture, coupe et couture)
- 1 atelier
- bénéficiaires 70 jeunes filles, 100 jeunes garçons

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 manquent. 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. Certes, le programme a contribué à établir un schéma régional d'aménagement du territoire mais celui-ci n'est pas encore relié, ni à une réflexion sur le fonctionnement des économies locales et régionales, ni a fortiori à une réflexion sur une stratégie économique à privilégier.

Au **Bénin** la mise en place d'un Groupe d'Entrepreneurs Solidaires (GES) a été négociée avec les maires. La charte de l'entrepreneuriat social et solidaire a été constituée avec les élus. Des communes ont mis à disposition des terrains pour une pépinière (Glazoue), une miellerie (Ouesse), des entreprises villageoises d'énergie. Ces points forts se situent surtout dans la préparation des entreprises, dans la négociation de leur relation avec les communes dans les phases d'initiation du programme COPIDES. Par la suite, le programme peine à entretenir ces relations, pris qu'il est dans les nombreuses sollicitations des entreprises naissantes. Le fait d'avoir logé la gestion du programme institutionnellement au GIC est un autre point fort mais il est actuellement compensé par le fait que les bureaux sont physiquement distants. Les réalités très pratiques des disponibilités en locaux, des disponibilités en compétences au sein du GIC, et enfin des contraintes objectives du programme qui a à suivre une dizaine d'entreprises, expliquent une certaine difficulté à maintenir un lien plus fort entre le programme institutionnel et le programme sectoriel. Le programme étant récent il apparaît assez logique que l'intérêt des mairies pourra se développer surtout dès que les résultats seront présents.

Réalisations à travers le COPIDES au Bénin :

- 10 entreprises lancées au Bénin,
- Un cluster d'entreprises, le GES
- 2-3 filières en voie de structuration (miel, huile de neem, matériaux locaux)
- 1 pépinière d'entreprise (Glazoue)
- 2 entreprises villageoises d'énergie (~20 microentreprises)

²⁸ Centre de Santé de Base

²⁹ 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...).

**Réalisations liées au COPIDES
en France :**

- 1 cluster d'entreprises sociales et solidaires à Nogent
- 1 cluster d'ESS sur Compiègne
- des partenariats université (UTC) entreprises

Au-delà cependant, se pose la question de la capacité des acteurs à poser l'enjeu économique sur un plan plus politique. A réellement penser à une économie politique pour les régions concernées qui permettrait d'articuler des acteurs et des activités en filières cohérentes, inscrite dans des logiques de territoires, à partir d'identités précises, matérialisées dans des produits ou des services. Se pose à cet égard un véritable défi à la coopération décentralisée de la Région Picardie pour construire des perspectives entre régions, sur base d'une réciprocité à la fois plus concrète et plus portée par des politiques. La coopération se trouve un peu à un moment charnière de ce point de vue : les principales

fondations ont été mises en place, particulièrement dans les programmes plus anciens comme le Bénin. Sans doute est-elle l'une des plus avancées de ce point de vue. Mais ce lien avec l'économie n'est pas encore suffisamment élaboré en raison d'une difficulté à l'envisager de manière plus politique (en termes d'économie politique) d'une part, et d'une hésitation jusqu'à présent à travailler les identités des intercommunalités créées (au-delà de la communauté de services).

Les modalités partenariales entre la Région Picardie, les collectivités au Sud et leurs partenaires d'appui technique (CIDR, IRAM, CIEDEL, T&D, RAIL...),

La question de la cohérence entre programmes institutionnels et sectoriels, et celle de la gestion des fonds (et donc du respect des procédures), détaillées dans le rapport transversal (pp. 68 à 70), 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 pose comme étant sans doute une des vocations d'une telle 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 de la rencontre entre cette ONG déjà bien implantée dans le pays et le CRP. 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, en s'inscrivant dans les principes du CRP et s'inspirant des expériences de la Région en la matière. Cette démarche s'est donc accomplie en parfaite articulation avec 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 différent³⁰. L'initiative était celle de la Région tandis que la formulation du

³⁰ Celui d'une sollicitation de l'Etat français de développer des partenariats entre Régions malgaches et françaises.

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 rapport transversal pp. 69), laquelle apparaît ici particulièrement partagée entre la Région et ses partenaires. 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 : 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 fortement reconnues par les élus du Sud. La relation ne se limite toutefois pas à ses missions ponctuelles et relativement courtes. Un dispositif de communication plus direct devrait être renforcé 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 préciser 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 relais 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.

Les démarches et opportunités de réciprocité entre la Picardie et ses partenaires.

La réciprocité est une valeur fortement défendue par la coopération décentralisée du CRP, mais qu'elle peine à définir. La mission a eu des difficultés à faire parler les acteurs sur la réalité, le potentiel, les attentes, en termes de réciprocité. Cela s'explique aisément :

- Au Nord elle reste encore perçue de manière diffuse et mobilise des dimensions idéologiques fortes souvent opposées ;
- Au Sud elle est presque un impensé tant il apparaît presque incongru de demander à un partenaire du Sud ce qu'il a apporté où ce qu'il pourrait apporter au Nord

C'est pourtant une question essentielle qui devrait probablement participer à redéfinir les contours de la coopération dans les années à venir. Le rapport transversal s'est donc investi à :

- montrer ce qui se fait déjà ;
- clarifier le débat ;
- montrer ce qui pourrait se faire.

Ce qui se fait déjà

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.

La réciprocité en lien avec des programmes précis

Dans ce 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. Cette perspective renforce ses compétences et sa « carte de visite » dans ce domaine. On peut donc clairement parler de réciprocité dans la mesure où le partenaire au Sud offre la possibilité à des structures du Nord (pas n'importe lesquelles, le partenaire acceptant de ne pas avoir à recourir à des appels d'offres internationaux pour cela) d'améliorer leurs savoir-faire.

La réciprocité dans le cadre de la solidarité internationale, l'éducation au développement et l'aide humanitaire (sans que ce ne soit directement lié aux programmes principaux appuyés par le CRP)

Dans ce 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. Le Forum est toutefois chaque fois une opportunité de se connaître et de développer des relations avec les partenaires attirés de la Région en vue d'une action éventuelle au Sud ou d'une valorisation de personnes issues du Sud dans le cadre de formations, d'activités culturelles, etc. La formule du forum a toutefois été abandonnée en 2010.

Ce lien entre acteurs picards et acteurs du sud apparaît plus organisé encore dans le cadre du programme COPIDES où l'organisation SENS a pu structurer des appuis de l'Université Technologique de Compiègne et de certaines entreprises picardes à différentes entreprises locales

d'ESS³¹. 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 territoire³².

On trouve aussi des actions ponctuelles soutenues par le Conseil Régional de Picardie mais sans mise en cohérence, ni d'exigences en termes de suivi.

Toujours dans ce deuxième registre, celui d'appuis plus généraux à la solidarité internationale et notamment à l'aide humanitaire (voir rapport transversal pp.77-78), les appuis à l'humanitaire ont été ponctuels, en réponse à l'actualité. Mais ils ont toujours tenté de réinjecter les spécificités picardes que sont l'animation territoriale et la planification du territoire et là où c'était possible, de reposer sur les dispositifs mis en place par les programmes institutionnels. Ainsi au Niger, ou 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 nécessiteux et d'ainsi optimiser les ressources mobilisées. L'opération est reconnue à l'échelle nationale comme un succès devant bien d'autres initiatives.

La réciprocité directe sur le développement d'activités en Picardie

Le troisième registre relève plus directement d'actions menées en Picardie. On pense ici au développement d'entreprises d'économie sociale grâce à SENS, cet opérateur picard qui s'est surtout investi au départ au Bénin dans le cadre de la coopération décentralisée (programme COPIDES) et qui a su réinvestir des moyens et de l'énergie en Picardie à travers ses propres forces. La mise en place d'un cluster sur Nogent est clairement présentée par le Directeur de SENS comme une des issues 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. (Rapport transversal pp. 77-78)

Comment clarifier le débat

On le voit au tableau brossé ci-dessus, la réciprocité peut prendre différentes formes. Toutes n'existent d'ailleurs pas en Picardie et il apparaît important d'élargir un peu le débat. Le rapport transversal développe donc l'importance de distinguer **réciprocité immédiate** et **réciprocité reportée** notamment à partir des témoignages d'acteurs picards sollicités sur cette question lors d'un atelier réalisé en cours d'évaluation (Rapport transversal pp. 79-81). Outre les contenus intéressants rapportés dans le rapport, il apparaît important de multiplier ce type de rencontres pour clarifier les différentes dimensions de la réciprocité et les principales attentes en la matière.

Autres perspectives

Les nouveaux chantiers du CRP

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

L'éducation se déploie à travers un plan ambitieux dénommé « Réussite Educative » et qui se décline en plusieurs points (Région Picardie³³) :

³¹ Le développement de partenariats entre entreprises béninoises et picardes a pu être favorisé par le programme COPIDES, mais les activités qui sont menées entre ces partenaires ne sont pas assurées par un financement quelconques et ne relèvent pas ou plus de la responsabilité du programme.

³² Proche du premier registre attaché à un programme puisque ces liens ce sont forgés dans le cadre du programme COPIDES, nous l'avons rangé dans cette deuxième catégorie car la gestion des partenariats ainsi créés n'appartient plus au programme et génère ses propres dynamiques.

³³- Rapport de synthèse de la première phase de concertation.

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 Coursus 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 majeur. Les programmes de coopération pourraient être des supports utiles - étant donné les capacités des partenaires de la Picardie et les liens déjà créés avec certaines universités - dans le cadre d'une politique ambitieuse d'EADSI articulée avec la démarche de Réussite Educative.

En ce qui concerne **les innovations agrotechnologiques**, 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 CRP³⁴). 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.

Les liens avec la solidarité internationale

Les liens avec le Sud apparaissent dans les deux cas peu ou pas pensés. Ce constat peut paraître surprenant lorsque l'on connaît l'importance des investissements consentis par la Région dans les 3 pays visités et l'ampleur des réseaux établis. Les programmes de coopération décentralisée peuvent notamment 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 renforcer la mobilisation d'un acteur picard important : 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

Conclusions sur la réciprocité

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

³⁴ - <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>

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.

SYNTHESE ET DEVELOPPEMENTS 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. Mais ces facteurs n'expliquent pas tout et sont aussi liées à des cultures de travail différentes des ONG partenaires. Notre propos ici est de montrer quelques traits caractéristiques de ces différences tout en insistant sur l'importance de préserver cette diversité, en la mettant en débat. Ici, comme dans les rapports avec le sud le « dialogue » - cet art de travailler les différences, les écarts et les convergences - est essentiel pour faire avancer la coopération en « apprenant » chacun de l'autre.

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 récente. 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 où 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 associations 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.

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 ?

Pour une meilleure valorisation de cette diversité

Chaque programme-situation présente donc des points forts et des points faibles. Au Niger l'économie est nettement moins travaillée que dans les autres pays en raison de la situation, mais cette explication n'épuise pas totalement la question du positionnement des acteurs sur cette question. La dimension économique apparaît plus prise en charge par le CIDR et SENS. Dans ce domaine, il apparaît cependant une difficulté commune à développer une pensée économique encadrée par un raisonnement politique, qui construise des perspectives plus générales pour les territoires donnés compte tenu de leurs spécificités. Une pensée qui propose des manières d'articuler activités et acteurs en filières cohérentes, localisées, sur des produits ou services qui participent à forger les identités des espaces intercommunaux.

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

CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Le travail a été mené conformément au calendrier et au cahier des charges prévus. 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.

Une coopération qui mérite 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 manifeste mais la gestion de la maintenance, l'entretien pose encore problème dans les 3 pays visités. Les forces de cette coopération, à savoir la capacité à réaliser de nombreuses constructions révèle ici ses limites : il apparaît difficile de sortir du guidon des nombreuses questions prosaïques à régler dans la maîtrise d'ouvrage, pour d'une part organiser la maîtrise d'usage, et au-delà de cela, travailler les identités des « membres » de cette intercommunalité, afin qu'elle ne reste pas principalement mue par l'intérêt d'apports financiers issus de la coopération.

L'orientation économique vient opportunément en complément de l'approche institutionnelle mais, comme nous l'avons souligné, mériterait d'être encore plus encouragée et davantage investie. C'est ici tout l'enjeu de passer d'une pensée économico-financière à des logiques d'économie politique, afin d'articuler les potentialités d'un territoire, en filières structurées, en prise avec le local, sur des produits ou services qui participent à renforcer l'identité de ces espaces qui est encore en retrait.

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. A ce niveau il serait important de plus « confronter » les différentes façons de penser et de pratiquer pour renforcer la coopération.

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. Notre apport a surtout été de montrer l'importance d'aller plus loin dans le questionnement sur les cultures et pratiques dans ces sociétés pour être en mesure de réellement inscrire l'action dans la durée, sur des changements conséquents et irréversibles.

Ces divers résultats, méritent toutefois 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 et critiques ont évidemment leur importance. 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 institutionnelles³⁵ 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'études³⁶.

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 rigoureuse. 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 en regard de ce qui se produit dans d'autres coopérations. La volonté existe pourtant de « coller aux situations » et de se placer dans des « relations de proximité ». Toutefois, 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 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, 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 rapport d'analyse transversale
- Au plan *méthodologique* en traduisant la nouvelle approche dans des outils de suivi-évaluation intégrant la logique du changement social et politique à celle des résultats. 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 durant lequel cet effort serait accompagné par une organisation extérieure, qualifiée pour coordonner un tel travail

³⁵ Institutionnelles au sens de la disposition collective à se donner des règles pour le long terme.

³⁶ 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.

de capitalisation ouvert sur d'autres modèles et d'autres manières de faire. Les recommandations du chapitre 6 du rapport transversal (pp. 94 à 100) développent et précisent très largement ces propos. D'autres recommandations plus détaillées sont développées dans les rapports pays.



Documents livrés

- Rapport d'analyse transversale
- Rapport Niger (2 volumes)
- Rapport Bénin
- Rapport Madagascar (3 volumes)
- Synthèse communicante (à destination du grand public)
- La présente synthèse générale (à destination des décideurs)

Documents disponibles

- Nombreuses photos dans les trois pays
- Quelques films³⁷ réalisés au Bénin
 - Interviews d'entrepreneurs social et solidaire
 - Séance de travail du GIC à Glazouè en présence des élus et SG des communes

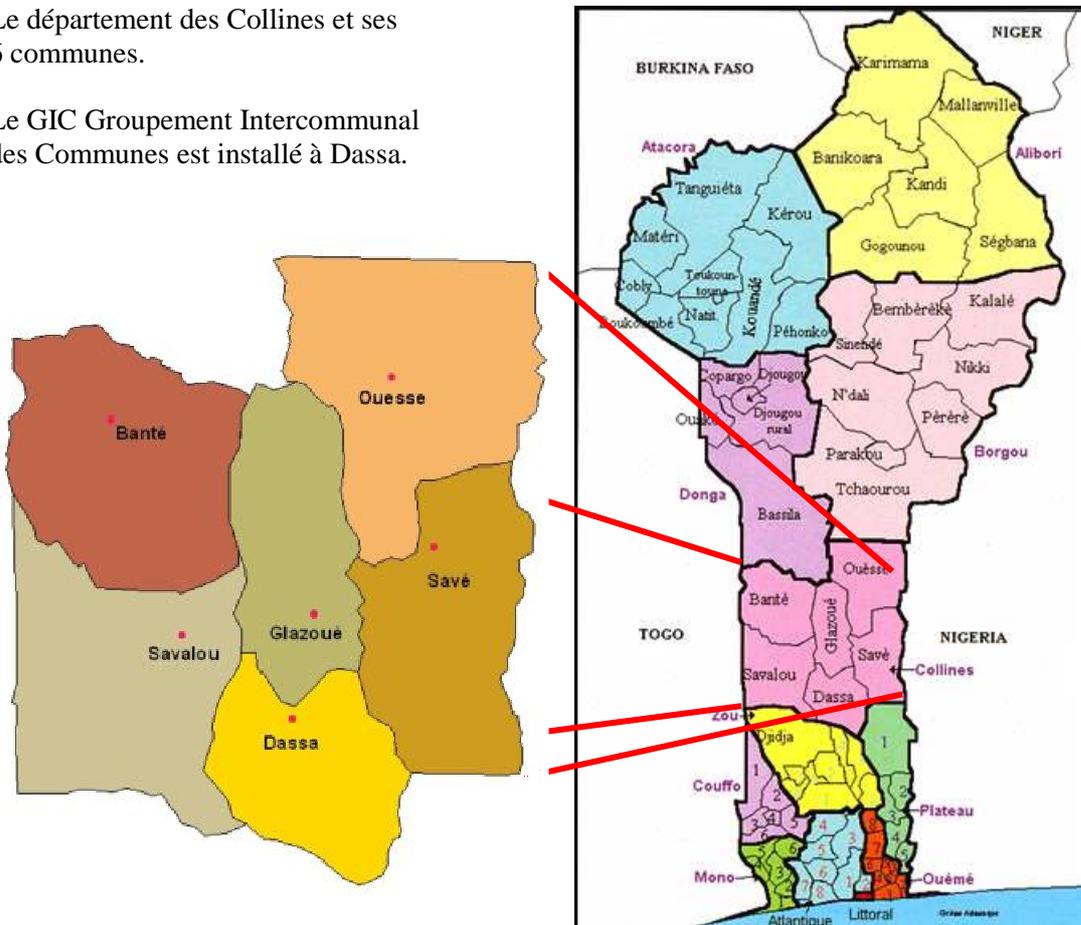
³⁷ Ces films n'ont pas fait l'objet de montage et peuvent être fournis dans l'état où ils ont été pris.

ANNEXES

Annexe 1 : Le dispositif au Bénin

Le département des Collines et ses 6 communes.

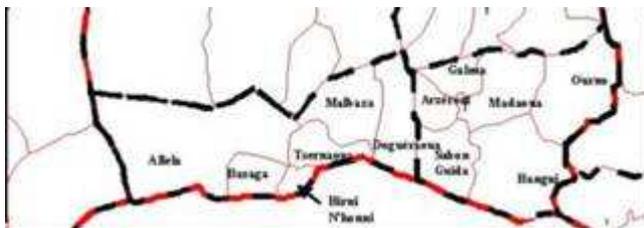
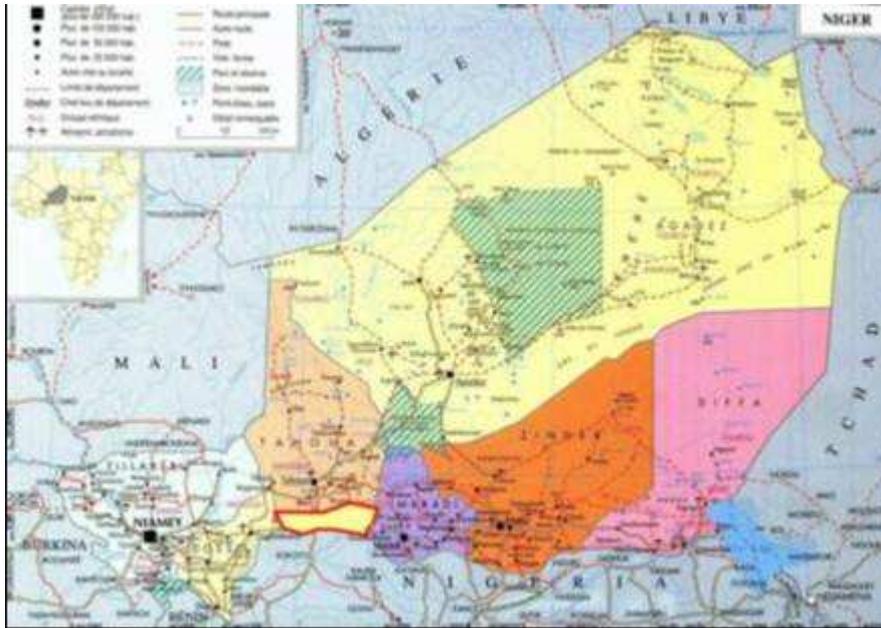
Le GIC Groupement Intercommunal des Communes est installé à Dassa.



Communes	Superficie	Population	Villages
DASSA-ZOUME	1711 km ²	93 967 hab	68
OUESSE	3200 km ²	96 850 hab	34
SAVE	2228 Km ²	67 753 hab	24
BANTE	2695 km ² ,	82 129 hab	34
GLAZOUE	1750 km ²	90 475 hab	48
	2674 km ²	104 749 hab	52

Annexe 2 : Le dispositif au Niger

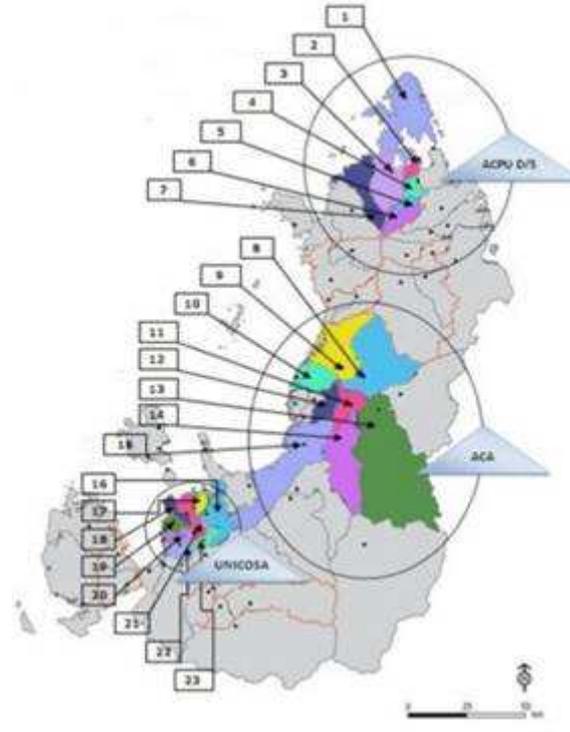
Les départements de Konni et Madaoua



BONNI			
COMMUNES	villages	POP	Sup
ALLELA	21	25252	2417
BAZAGA	27	23179	450
BIRNI N'KONNI	9	93779	732
DOGUERAOUA	53	78779	729
MALBAZA	36	72698	339
TSERNAOUA	23	48093	417

Madaoua			
COMMUNES	villages	POP	Sup
ARZEBORI	13	11554	450
BANGUI	87	80318	1208
GALMA	25	40793	538
MADAOUA	104	53429	722
OURNO	73	52217	1298
SABON GUIDA	25	53578	740

Annexe 2 : Le dispositif à Madagascar



Communes	Nombre d'habitants	Communes	Nombre d'habitants
ACPU D/S		ACA	
1 CR Andranovondronana	4 168	8 CR Marvorahona	1 614
2 CU DIE GO SUAREZ	105 000	9 CR Antsaravibe	13 107
3 CR Antsahampano	8 207	10 CR Antsohimbondrona	33 283
4 CR Antanamitarana	30 34	11 CU AMBILOBE	70 137
5 CR Sakaramy	3 224	12 CR Mantaly	17 468
6 CR Joffreville	4 354	13 CR Ambakirano	22 830
7 CR Mangaoko	6 225	14 CR Ambatoben'Anjavy	5 138
UNICOSA		15 CR Beramanja	29 365
16 CR Antsako amanondro	8 869		
17 CR Aymbalahonko	5 374		
18 CR Ambohimena	5 593	Population totale	409 806
19 CR Ankatafa	4 618	Population Communes rurales	197 253
20 CR Antsatsaka	6 391		
21 CU AMBANJA	37 416		
22 CR Antranonkarany	120 30		
23 CR Benavony	2 361	Communes urbaines (CU)	