

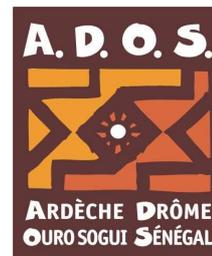
# F3E

Fonds pour  
la promotion des

études préalables

études transversales

évaluations



6 rue André Lacroix  
26 000 Valence  
France

Tel : 04.75.55.99.90

Fax : 04.75.42.25.62

Email : [courrier@ados-senegal.org](mailto:courrier@ados-senegal.org)

**Titre : Evaluation du programme de coopération décentralisée  
« Ardèche/Drôme - Région de Matam (Sénégal) »**

**FSP K02007 / 2002-2004**

**"Programme d'appui au développement local  
auprès des collectivités de la région de Matam"**

**-  
SÉNÉGAL**

**Rapport final**

**Mai 2005**

**Auteurs :**

**Mamadou SEMBENE, coordination  
Ibrahima KA**

**Association de coopération et de  
développement des initiatives  
locales - ACDIL**

B.P. 1304 Bobo Dioulasso/ Burkina Faso

Tél./Fax : (226) 20 97 64 50

Mail : [acdibo@fasonet.bf](mailto:acdibo@fasonet.bf)

**32, rue Le Peletier**

**75009 Paris**

T. 33 (0)1 44 83 03 55

F. 33 (0)1 44 83 03 25

**f3e@f3e.asso.fr**

**www.f3e.asso.fr**

**Avertissement :**

*« Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires Étrangères et de l'ADOS avec le soutien du F3E. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au F3E et à l'ADOS ».*

## **REMERCIEMENTS**

La mission d'évaluation remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué au bon déroulement de cette évaluation.

Nos vifs remerciements vont aux équipes de l'ADOS (administrateurs et salariés) ainsi qu'à leurs partenaires du nord et du sud, pour leur grande disponibilité et l'intérêt particulier qu'ils ont porté à cette évaluation.

La mission d'évaluation reste marquée par leur mobilisation ainsi que leur engagement personnel dans cette belle manifestation de solidarité qu'est la coopération décentralisée.

## LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACDIL	Association de Coopération et de Développement des Initiatives Locales
ADO	Association Drôme Ourosogui
ADOS	Ardèche Drôme Ourosogui Sénégal
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AG	Assemblée Générale
ANCAR	Agence Nationale pour la Concertation des Acteurs Ruraux
ARD	Agence Régionale de Développement
CA	Conseil d'Administration
CCVD	Communauté de Communes du Val de Drôme
CDDP	Centre Départemental de Documentation Pédagogique
CETOM	Collecte Enlèvement et Traitement des Ordures Ménagères
CTM	Commission Tiangol Mangol
EPLEA	Etablissement Public d'Enseignement Agricole
FAIL	Fonds d'Appui aux Initiatives Locales
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GPF	Groupement de Promotion Féminine
IAGU	Institut Africain de Gestion Urbaine
IFSI	Institut de Formation en Soins Infirmiers
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MJC	Maison des Jeunes et de la Culture
MPT	Maison pour Tous
PDC	Plan de Développement Communal
PLD	Plan Local de Développement
PLDC	Plan Local de Développement Communal
PNIR	Programme National des Infrastructures Rurales
RESACOOOP	Réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes
SAED	Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SEP	Suivi-Evaluation-Planification

## SOMMAIRE

	Pages
I – Introduction	
1. Rappel du contexte de l'évaluation.....	7
2. Rappel historique et évolution du partenariat de l'ADOS.....	8
3. Rappel des objectifs de l'évaluation.....	8
4. Méthodologie et déroulement de l'évaluation.....	9
II –UNE COOPÉRATION REPOSANT AU NORD SUR UN RÉSEAU DENSE MAIS FRAGILE DE PARTENAIRES.....	11
1 - L'engagement des collectivités locales de Drôme / Ardèche : une dynamique à consolider.....	11
1.1. Un soutien financier effectif mais une implication encore timide dans le portage et l'animation des actions de coopération décentralisée.....	11
1.2. Une articulation encore limitée des actions des collectivités locales mais une volonté politique nouvelle de déboucher sur un projet de coopération à l'échelle régionale.....	14
2 La mobilisation des autres acteurs en Drôme / Ardèche .....	16
2.1 – Le rôle important des actions d'éducation au développement dans la mobilisation des acteurs locaux en Drôme et Ardèche.....	16
2.2 – Des liens effectifs d'échanges et mais très peu de partenariat direct entre acteurs de la société civile de Drôme / Ardèche et de Matam.....	20
3. Tentative de synthèse.....	24
3.1 - Clarifier le positionnement des collectivités dans l'animation et la conduite des actions de coopération décentralisée avec leurs homologues de la région de Matam.....	24
3.2 - Faire en sorte que les actions d'information, sensibilisation et éducation au développement, considérées comme « la jambe Nord » du partenariat, fassent fait partie intégrante de la démarche de coopération décentralisée.....	25
III – AU SUD UNE DYNAMIQUE EFFECTIVE D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL MAIS UNE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ENCORE EMBRYONNAIRE .....	26
1. Rôle et place des collectivités locales.....	26
1.1 - Une mobilisation et une implication très variable des collectivités locales sur le terrain.....	26
2. - Evolution des différentes instances locales.....	30
3. Articulation avec les structures déconcentrées de l'Etat, les projets et programmes.....	32
4. Tentative de synthèse.....	33
4.1 Clarifier les relations entre les collectivités locales et l'ADOS.....	33
4.2 Renforcer la synergie et la cohérence des interventions à l'échelle régionale.....	34
4.3 Mieux appréhender et prendre en compte les attentes et préoccupations des acteurs locaux.....	34
4.4 Mettre l'accent sur l'appui institutionnel et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.....	34
4.5 Aider les collectivités locales à passer d'un positionnement de bénéficiaires à celui de véritable partenaire de leur coopération avec leurs homologues du Nord.....	34
4.6 Accompagner la mise en réseau des acteurs et la synergie des interventions sur le terrain.....	34
IV – ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL.....	35
1. Présentation du dispositif institutionnel du programme.....	35
2. L'absence de dispositif institutionnel d'ensemble du programme.....	37
3. Rôle et place de l'ADOS : un positionnement ambiguë entre une fonction d'ingénierie de projet et de tête de réseau de coopération décentralisée.....	38
3.1 – Une organisation et un fonctionnement reposant sur des militants bénévoles et une équipe professionnelle.....	38
3.2 - Perception du rôle de l'ADOS par les partenaires.....	40
4. Une clarification nécessaire des relations ADOS/AFVP.....	43
5 - Coopération décentralisée et appui à la décentralisation : une articulation nécessaire.....	43
6. La place des organisations de migrants dans le dispositif de coopération décentralisée Drôme-Ardèche/Région de Matam.....	44

V – APPRÉCIATION D’ENSEMBLE DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME.....	46
1. Analyse de la démarche et de la méthodologie d’élaboration des plans de développement.....	46
2. Le processus d’élaboration des projets et les modalités de mise en œuvre sur le terrain.....	48
3. Les outils opérationnels.....	50
3.1 – Les outils d’animation, d’information et de communication.....	50
3.2 – Les outils contractuels.....	51
3.3 – Le suivi des actions.....	52
4. Les circuits de financement des actions.....	53
5. Tentative de synthèse.....	54
5.1 - Favoriser le partenariat collectivités locales et les acteurs de la société civile.....	54
5.2 - Valoriser l’expertise locale et favoriser la mobilisation des entreprises locales pour la réalisation des travaux.....	55
5.3 - Pallier le décalage entre la programmation des actions et leur calendrier de mise en œuvre.....	55
5.4 - Améliorer le dispositif d’information et de communication.....	56
5.5 – Renforcer et développer la pratique de l’appui budgétaire aux collectivités locales.....	56
VI – BILAN DES RÉALISATIONS.....	58
1. Présentation des réalisations.....	58
2. Analyse des réalisations.....	60
3. Résultats.....	64
VII – ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES.....	67
1. Les évolutions au plan institutionnel.....	67
1.1- Mettre en place un dispositif souple et léger d’orientation et de pilotage du programme au Nord et au Sud	
1.2 - <i>Prendre en compte et intégrer la question de l’appui institutionnel et le renforcement des capacités de maîtrise d’ouvrage des collectivités locales du Sud</i>	
1.3 - Conforter les partenariats existants et susciter le développement de nouveaux liens d’échanges et de coopération entre partenaires Nord et Sud	
1.4 - Mieux appréhender et intégrer les attentes des acteurs locaux sur le terrain	
2. Les évolutions au plan opérationnel.....	69
2.1 – Reconnaître et renforcer l’ADOS dans une fonction d’appui-conseil et d’animation de partenariat de coopération décentralisée	
2.2 - S’appuyer sur l’expertise locale lorsqu’elle existe pour la mise en œuvre des actions	
2.3 - Accompagner le renforcement des capacités des acteurs locaux par la formation	
2.4 - Renforcer la mise en réseau et la concertation inter-acteurs au Nord et au Sud	
2.5 - Améliorer et renforcer le dispositif et les mécanismes d’accompagnement	
2.6 - Améliorer l’articulation et développer des partenariats avec les services déconcentrés de l’Etat et les projets et programmes présents dans la région de Matam.	
2.7 - Améliorer l’organisation et le fonctionnement de l’ADOS	

# I - INTRODUCTION

## 1. Rappel du contexte de l'évaluation

### *- La décentralisation au Sénégal*

Très tôt, le Sénégal, a opté pour une politique de décentralisation progressive mais aussi prudente. Quelques dates significatives illustrent ce processus qui semble désormais irréversible :

- 1972, démarrage du processus de décentralisation au Sénégal avec l'institution des communautés rurales et des conseils ruraux, avec l'érection de nouvelles communes ;
- 1990, poursuite du processus avec une seconde phase au cours de laquelle, on assiste à un renforcement des pouvoirs des Présidents des conseils ruraux qui deviennent ordonnateurs du Budget, rôle jusque là assuré par les Sous-Préfets.
- 1996, engagement d'une 3<sup>ème</sup> phase, avec la régionalisation qui devient effective avec l'entrée en vigueur de la loi n° 96-06, portant sur le Code des Collectivités locales. Ce nouveau code rassemble en un document de référence unique l'ensemble des règles qui organisent la démocratie locale au Sénégal. Celles-ci s'appuient sur cinq grands principes : un statut unique pour toutes les régions; l'équilibre entre décentralisation et déconcentration; une meilleure répartition des centres de décision dans le cadre des ressources disponibles; un contrôle à posteriori aménagé; et l'unité nationale et l'intégrité territoriale.

Le processus engagé a contribué à approfondir la démocratie, à assurer la libre administration des collectivités locales, et enfin, à renforcer leur autonomie par :

- la suppression de la tutelle et le contrôle de légalité, grâce aux possibilités de recours judiciaires ouverts auprès du Conseil d'Etat ;
- le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales ;
- la mise en place d'un nouveau système de financement des collectivités locales ;
- la promotion de la coopération décentralisée ;
- l'adoption d'un nouveau statut pour l'élu local ;
- la promotion du développement et la meilleure répartition des ressources à la base ;
- la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations ;
- la délégation de service de base aux populations.

Sur la base de ces principes, une architecture des collectivités locales a été instituée ainsi que le cadre territorial et les organes : régions, communes et communautés rurales.

En 2002, un nouveau découpage intervient qui permet la création d'une nouvelle entité régionale (Matam), l'érection de certaines localités en département, et le réaménagement des limites administratives issues de la réforme de 1984.

Ainsi le Sénégal compte désormais : 148 circonscriptions administratives, dont 11 régions, 34 départements et 103 arrondissements et 441 collectivités locales : 11 régions, 67 communes, 43 communes d'arrondissements et 320 communautés rurales.

Plus spécifiquement la nouvelle région de Matam compte 7 communes et 14 communautés rurales, soit 21 collectivités locales. Elle est divisée en 9 circonscriptions administratives (dont 3 départements et 5 arrondissements).

### ***- La coopération décentralisée franco-sénégalaise : quelques repères***

Le Sénégal est classé 3<sup>ème</sup> en terme de nombre de partenariats de coopération décentralisée existantes en Afrique subsaharienne et 1<sup>er</sup> en terme de flux financiers mobilisés :

- Le MAE mobilise en moyenne 1 millions d'euro de cofinancement par année ;
- Entre 3 et 4 millions d'euro par année sont mobilisés par les collectivités locales et les associations et organismes intervenant en coopération décentralisée ;
- Au total environ 5 millions d'euro de flux financier sont mobilisés par année.

L'ADOS, tout comme le partenariat Lille-St Louis, fait partie des plus gros bénéficiaires de cofinancement du MAE sur les actions de coopération décentralisée au Sénégal.

## **2. Rappel historique et évolution du partenariat de l'ADOS**

Trois grandes phases structurent l'histoire du partenariat initié par l'ADOS depuis 85 :

- la période de mise en œuvre d'actions humanitaires (85 à 91), d'abord à Ourosogui puis dans le village de Sinthiou Banambé ;
- la période de mise en place d'actions d'appui au développement local (92-99), avec l'appui de l'AFVP et notamment la réalisation du programme d'appui au développement local dans la communauté rurale de Sinthiou Banambé. Les deux premières phases ont fait l'objet d'une évaluation réalisée en 1998 par le GRET.
- La période depuis 99, l'engagement dans la mise en œuvre de programme de coopération décentralisée avec une plus grande implication de collectivités locales de la Drôme, de l'Ardèche et de la région de Matam. Cela a abouti à la mise en place du « programme d'appui au développement local auprès des collectivités de la région de Matam » 2002-2004, sur financement FSP. Ce programme vise essentiellement à mettre en œuvre au Sud «*une démarche globale d'appui au développement local auprès des collectivités locales de la région de Matam notamment dans les communes de Matam, Ourosogui et Kanel et la communauté rurale de Sinthiou Banambé*» et au Nord «*un programme d'éducation au développement sur les départements de la Drôme et de l'Ardèche*».

## **3. Rappel des objectifs de l'évaluation**

L'évaluation du « programme d'appui au développement local auprès des collectivités de la région de Matam » FSP K02007 / 2002-2004 est commanditée par l'ADOS, avec le soutien du F3E. Elle résulte d'une initiative conjointe de l'ADOS et du MAE prise lors du montage du programme FSP 2002-2004. Elle est «*liée au financement du MAE et à sa poursuite dans le cadre d'un prochain programme FSP en 2005*» et intervient à une étape charnière du développement de l'ADOS qui «*travaille à l'élaboration de son projet associatif pour les 3 ans à venir*».

L'objectif central de l'évaluation porte sur une analyse rétrospective des actions mises en œuvre et de la démarche d'accompagnement du programme, ceci pour améliorer les modes d'intervention des partenaires à l'avenir. Un lien sera fait avec le travail d'évaluation réalisé en 1998, ceci pour «*mesurer la continuité dans l'évolution du programme*».

Pour le commanditaire (l'ADOS) l'évaluation devait ainsi être l'occasion d'opérer une analyse du programme sur plusieurs points :

- Au Sénégal, i) la pertinence et l'efficacité des actions mises en œuvre ; ii) l'efficacité et la pertinence de la stratégie d'intervention ; iii) l'efficacité des méthodes du programme en matière de suivi ; iv) la pertinence de l'organisation du programme.
- En Drôme et Ardèche, i) l'efficacité des actions d'éducation au développement ; ii) et la cohérence des actions d'éducation au développement avec les autres actions du programme.

Un accent particulier devait également être sur 2 points :

- L'Analyse du dispositif organisationnel et décisionnel au Nord, ceci pour éclairer et alimenter le projet associatif de l'ADOS, pour les 3 années à venir.
- L'analyse du rôle et de place des organisations de migrants dans l'animation du programme de coopération et les articulations possibles de leurs actions avec les activités engagées au Nord et au Sud.

Enfin, l'évaluation devait par ailleurs déboucher sur la formulation de recommandations à différents niveaux i) la stratégie d'intervention et les méthodes du programme au Sud ; ii) la cohérence des actions d'éducation au développement au Nord ; iii) la place des collectivités Nord et Sud dans le dispositif organisationnel et décisionnel Nord/Sud et Nord/Nord.

#### **4. Méthodologie et déroulement de l'évaluation**

La méthodologie adoptée par la mission pour la conduite de l'évaluation a porté sur la participation critique des principaux acteurs ayant contribué à la mise en œuvre des actions du programme de coopération « Ardèche/Drôme - Région de Matam ».

La mission d'évaluation en accord avec les termes de référence a mis l'accent sur l'analyse des actions engagées sur le terrain et leurs démarches et modalités de mise en œuvre, à la fois au Nord (actions de communication et éducation au développement) et au Sud (mise en œuvre de plans de développement dans divers domaines, environnement, éducation, santé, développement économique, développement agricole, etc.). Il est important de souligner qu'au regard des enjeux importants que représentait la question de l'analyse du dispositif institutionnel pour les partenaires, la mission d'évaluation a davantage mis l'accent sur cette question par rapport à l'analyse des actions. Néanmoins, toutes les actions engagées en milieu urbain dans les 3 communes de Matam, Kanel et Ourosogui ont été visitées, de même en milieu rural au niveau de Sinthiou Bamambé, l'ensemble des micro-projets du FAIL ont été visités ainsi qu'un nombre appréciable d'actions du programme Tiangol Mangol.

La mission d'évaluation a été articulée autour d'un travail d'analyse bibliographique, la visite des actions sur le terrain et la réalisation d'une série d'entretiens semi directif auprès des principaux partenaires et acteurs impliqués dans le partenariat. Elle s'est appuyée sur une démarche de travail structurée, progressive et participative.

La mission d'évaluation s'est déroulée en 4 phases : i) investigation terrain France, ii) investigation terrain Sénégal ; iii) premières restitution au Sénégal, iv) et restitution finale en France. Les 3 premières phases se sont déroulées dans la période de février à avril 05 et la dernière phase de restitution est prévue en France à la fin du mois de mai 05. Un changement

a toutefois été opéré dans le calendrier, avec notamment l'inversion des phases de restitution. En effet, la restitution provisoire prévue initialement en France a été finalement organisée au Sénégal (Ourosogui), en présence de représentants de l'ensemble des collectivités locales partenaires de la région de Matam, de l'ADOS (membres CA., Directeur et équipe terrain) et de représentants des collectivités locales françaises.

Enfin, une équipe composée de 2 experts (Mamadou SEMBENE, coordonnateur de la mission et Ibrahima KA), a été mobilisée par l'ACDIL et a travaillé ensemble sur le terrain en France et au Sénégal pour une durée totale de 50 jours<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 40 jours de travail étaient prévus initialement par les termes de référence

## II –UNE COOPÉRATION REPOSANT AU NORD SUR UN RÉSEAU DENSE MAIS FRAGILE DE PARTENAIRES

### 1 - L'engagement des collectivités locales de Drôme / Ardèche : une dynamique à consolider

#### 1.1 - Un soutien financier effectif mais une implication encore timide dans le portage et l'animation des actions de coopération décentralisée

L'engagement en coopération décentralisée des différentes collectivités locales de la Drôme et de l'Ardèche avec leurs homologues de la région de Matam s'exprime principalement sous 3 formes :

- Une implication dans un partenariat direct de coopération décentralisée comme c'est le cas pour le Conseil général de l'Ardèche et la Communauté de communes du val de Drôme (CCVD), qui en sont en coopération respectivement avec les communes de Ourosogui et la communauté rurale de Sinthiou Bamambé.
- Une implication sur la mise en œuvre de programme (département de la Drôme, syndicat des eaux de la Valloire et différentes petites communes).
- Et enfin, une implication via l'apport de subventions pour les actions de l'ADOS.

Dans le cas où les collectivités locales se sont contentées de soutenir la mise en œuvre de programme ou d'apporter une subvention aux actions de l'ADOS, leur implication sur le terrain est restée inexistante. Leur engagement s'est limité à la participation au Nord aux instances de l'ADOS (CA., AG), ce qui n'est pas le cas des collectivités locales ayant un partenariat direct de coopération avec une collectivité de Matam.

Concernant les partenariats directs de coopération décentralisée, ils ne concernent donc que 2 collectivités locales :

- *La communauté de communes du Val de Drôme* (CCVD), Elle est la seule collectivité locale qui aujourd'hui assure réellement la fonction de maître d'ouvrage de son partenariat. Son implication et sa mobilisation au niveau de la communauté rurale de Sinthiou Bamambé<sup>2</sup>, se sont construites progressivement depuis 1992, après plusieurs missions et actions sur le terrain (chantiers insertion de jeunes, réalisations études et enquêtes, etc.), qui ont débouché sur le montage du programme « Tiangol Mangol ». Il s'agit d'un programme de restauration du fonctionnement hydraulique d'un marigot « Tiangol Mangol », identifié sur la base de préoccupations exprimées par un ensemble de villages (9 au total). Le programme Tiangol Mangol a servi de base pour la construction du partenariat entre la CCVD et la communauté rurale de Sinthiou Bamambé.

Le partenariat initié par la CCVD a aussi été articulé autour de problématiques similaires au Nord. Cela a permis à la CCVD, au-delà de la mobilisation des élus, d'impliquer sur le terrain à Matam des techniciens ayant développé des compétences dans le domaine dans le cadre de l'aménagement de la rivière Drôme. Aujourd'hui, après une première phase test (convention sur 2 années), la CCVD s'est réengagée sur l'exécution d'une seconde phase formalisée par la signature d'une convention triennale de coopération avec la communauté rurale de Sinthiou Bamambé. Avec à chaque fois, un souci d'affirmation du rôle de maître d'ouvrage des

---

<sup>2</sup> Suite à la mise en relation faite par l'ADOS

collectivités locales et une volonté d'implication des populations et des acteurs de la société civile.

- *Le Conseil Général de l'Ardèche*, Son implication sur le terrain remonte à 1999, date à laquelle elle a contractualisé avec l'ADOS pour venir en soutien à des actions de coopération décentralisée au niveau de la commune de Matam. De cet engagement est né le projet de construction de la bibliothèque / centre ressource de Matam. Du fait d'un constat « *d'absence de dynamisme et d'engagement de la commune de Matam* », elle a réorienté son intervention sur la commune de Ourosogui avec laquelle, elle est liée par une convention de coopération décentralisée<sup>3</sup> depuis 2003. La coopération entre le Conseil général et la commune de Ourosogui porte sur le soutien à la mise en œuvre d'actions issues du PLDC, ceci dans 3 domaines (l'éducation, la santé et l'assainissement), et l'appui au renforcement des compétences de la commune.

Le partenariat entre les 2 collectivités locales souffre cependant d'un déficit d'engagement de la part du Conseil général qui a délégué de fait la maîtrise d'ouvrage de ce partenariat à l'ADOS, en communiquant peu sur son action au sein de l'assemblée départementale et à l'extérieur, et en étant très peu engagé dans l'animation et le suivi des actions (une mission organisée tous les 2 ans sur le terrain). Malgré la volonté politique affichée et le soutien financier permanent, l'implication des élus et des services départementaux est faible<sup>4</sup>, d'où le sentiment exprimé quelque part de « non maîtrise du processus de coopération » et de faire une « bonne action ».

En perspective, le Conseil général souhaite s'engager un peu plus en mobilisant davantage les élus (grâce à une meilleure information et sensibilisation) et en essayant d'impliquer dans la limite du possible ses services (services vie associative, communication). Les acteurs chargés du suivi de cette coopération ont conscience que leur partenariat a besoin d'être redynamisé et que cela passe par le développement de contacts directs et d'échanges plus réguliers avec leurs partenaires ; ainsi que l'affirmation de l'identité et de la maîtrise d'ouvrage du département sur le partenariat.

D'une manière générale, la plupart des collectivités locales de Drôme/Ardèche se sont engagées avec l'ADOS par « *affinité et amitié vis-à-vis du président* », avec la certitude d'avoir avec elles une association reconnue, ayant des compétences professionnelles et sur laquelle elles pouvaient se reposer pour l'animation de leurs actions de coopération. De ce fait, pour la majorité d'entre elles, à l'exception de la CCVD, il n'y a pas eu de réflexion véritable en amont sur leurs motivations, elles se sont contentées d'apporter un soutien financier avec le sentiment le plus souvent de faire une « *bonne action* ». De même, il n'y pas eu de volonté réelle de leur part à s'engager et assumer un rôle de maître d'ouvrage pour le portage et l'animation en direct de partenariat de coopération décentralisée.

A l'image de nombreux partenariats de coopération décentralisée mobilisant des collectivités locales françaises en Afrique subsaharienne, celui entre les collectivités locales de Drôme / Ardèche et de Matam souffre d'un déficit d'engagement de la part des collectivités locales du Nord.

---

<sup>3</sup> La convention a été signée suite à la mission effectuée en 2002 par le Conseil général.

<sup>4</sup> 2 personnes sont concernées, un vice président et la directrice de cabinet

- **La mobilisation des collectivités locales au Nord pour l'animation du partenariat reste faible.**

D'une manière générale, très peu d'élus et d'agents des services des collectivités locales sont impliqués dans l'animation et la conduite des actions de coopération au Nord. Les raisons évoquées en général se résument à des problèmes de disponibilité et de temps, l'absence de ressources humaines chargées de porter en interne l'animation des actions et surtout la confiance accordée à l'ADOS à qui elles préfèrent déléguer le portage et l'animation de leur coopération. Cette situation a induit deux difficultés qui sont étroitement liées :

- Une difficulté à appuyer et reconnaître l'utilité des actions de sensibilisation et d'éducation au développement, qui est renforcée par l'absence de réflexion commune sur le sens et le contenu de ce type d'actions et par le sentiment « de faire bonne action » à Matam.
- Une volonté et une propension plutôt à s'engager et à ne voir que la réalisation d'actions concrètes et visibles au Sud, autour desquelles il est bien sûr plus facile de communiquer.

- **Le suivi des actions au Sud reste limité**

Les missions de suivi des actions sont plus ou moins régulières en fonction du degré d'engagement des collectivités locales. Dans le cas de la CCVD, au moins deux missions de suivi par année sont programmées alors que le Conseil général de l'Ardèche se déplace une fois tous les 2 années à Matam. Le caractère parfois trop protocolaire des missions de suivi est souligné par certains élus qui regrettent que ces rares moments de rencontre avec leurs partenaires ne soient pas davantage consacrés aux échanges, à la concertation et à la réflexion sur le partenariat. De manière générale, il existe très peu de relations directes d'échanges et de travail entre les collectivités de Drôme Ardèche et leurs homologues de Matam, en dehors des quelques missions de suivi réalisées au Sud et parfois de l'accueil de matamois de passage dans la région.

- **Absence d'une stratégie d'appui institutionnel aux collectivités locales de Matam**

Les conventions de coopération décentralisée signées entre les collectivités locales de Drôme / Ardèche et celles de la région de Matam (Conseil général Ardèche/Ourossogui, CCVD/Communauté rurale de Sinthiou Bamambé) restent très peu explicites sur la question de l'appui institutionnel. Les questions liées à la formation des élus, à l'appui à la décentralisation et aux collectivités locales pour les conforter dans l'exercice de leurs compétences sont certes évoquées, mais dans la pratique très peu d'actions concrètes ont été initiés dans ce sens. L'accent a été plutôt mis par les collectivités locales du Nord sur : i) le soutien aux initiatives locales de développement à travers le financement d'investissements sur le terrain ; ii) et l'appui à la structuration d'instances locales (comité de pilotage, commission de planification élargie, commissions sectorielles, etc.) chargées le plus souvent de jouer un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée. Par exemple, les formations prévues dans la convention du Conseil général de l'Ardèche au profit de la commune de Ourossogui n'ont pas encore été réalisées (elles sont programmées pour cette année), alors que les acteurs locaux ont exprimé des attentes fortes sur cette question.

De façon plus spécifique, une collectivité telle que le Conseil général de l'Ardèche, n'a pas réellement le sentiment d'accompagner le processus de décentralisation dans la mesure où aucune réflexion n'a été engagée concernant la formation des élus et des agents communaux, l'appui à l'organisation et à la structuration des collectivités locales de la région de Matam.

Ce sentiment est corroboré par les élus des collectivités du Sud qui ont souligné le manque d'initiatives allant dans le sens de leur appui institutionnel malgré le fait qu'elles soient démunies en ressources humaines (un seul agent voyer pour toutes les communes de la région et pratiquement pas d'agent comptable) et mal outillées d'un point de vue organisationnel.

## **1.2 - Une articulation encore limitée des actions des collectivités locales, mais une volonté politique nouvelle de déboucher sur un projet de coopération à l'échelle régionale**

Les collectivités locales du Nord ont très peu, l'occasion de se rencontrer, dialoguer et échanger sur leurs pratiques et expériences respectives de coopération. En fait, deux collectivités locales seulement sont engagées dans des partenariats directs de coopération (l'Ardèche avec la commune de Ourosogui et la CCVD avec la communauté rurale de Sinthiou Bamambé), les autres interviennent de façon indirecte, via le soutien à des actions portées par l'ADOS.

La socialisation et la mutualisation des expériences se fait dans le cadre de l'animation des instances de l'ADOS (l'assemblée générale et le conseil d'administration) à laquelle participent les collectivités locales en tant qu'adhérent.

Aujourd'hui, il existe une volonté nouvelle d'articulation de l'action des collectivités locales, née sous l'impulsion du Conseil régional Rhône Alpes qui a lancé l'idée de la mise en place d'un collectif des acteurs rhône alpins engagés en coopération à Matam. Le Conseil régional Rhône Alpes est mobilisé à un double niveau dans le partenariat avec la région de Matam : Il a initié un partenariat direct de coopération avec le Conseil régional de Matam, nouvelle collectivité locale érigée en 2003, suite aux réformes administratives ayant débouché sur le partage en 2 de la région de Saint Louis, et appuie parallèlement les acteurs de Drôme /Ardèche (CCVD, ADOS) engagés dans des actions de coopération au niveau de Matam.

En perspective, le Conseil régional souhaite soutenir de façon plus conséquente la coopération avec la région de Matam et offrir donc des possibilités réelles aux collectivités locales de Drôme / Ardèche de conforter leur partenariat avec leurs homologues du Sud. Pour ce faire, son intervention sera orientée autour des axes suivants :

- Au Sud, l'accent sera mis sur 3 axes, i) l'appui institutionnel aux collectivités locales, ii) le soutien à la mise en œuvre de la décentralisation, iii) et l'accompagnement des dynamiques de développement local.
- Au nord, un soutien pourrait être apporté aux actions d'éducation au développement sous forme de l'organisation d'un temps fort annuel d'information et de sensibilisation.

Le Conseil régional souhaite aussi donner une vision et une approche régionale à la coopération en s'appuyant sur le réseau d'acteurs de Drôme et Ardèche déjà mobilisés « *on ne peut pas être acteur de coopération et ne pas regarder ce qui se fait à côté et échanger avec nos partenaires* ». D'où l'idée de mettre en place une instance d'échanges et de concertation commune à l'ensemble des acteurs de la région impliqués dans la coopération avec Matam.

La plupart des collectivités locales rencontrées adhèrent au principe d'évoluer vers la mise en place d'un cadre de concertation et de coordination de leurs interventions à l'échelle régionale. En effet, l'engagement de la Région Rhône Alpes et du Conseil général de la

Drôme<sup>5</sup> aux cotés du Conseil général de l'Ardèche, de la CCVD et d'autres petites communes de l'Ardèche et de la Drôme permet l'émergence d'une dynamique nouvelle susceptible de renforcer la coopération entre les 2 territoires. Pour les collectivités locales, il est important qu'elles puissent créer les conditions du dialogue et de la concertation entre elles, ceci pour définir une stratégie d'ensemble à l'échelle régionale. L'enjeu est double :

- D'une part, harmoniser leurs interventions et pratiques pour assurer une plus grande cohérence dans les stratégies d'intervention au Sud et un meilleur impact des actions engagées ;
- D'autre part, bâtir une stratégie et une politique commune en matière d'éducation au développement pour renforcer la mobilisation des acteurs au Nord.

La réussite d'une telle démarche nécessite la mise en place effective d'un comité de concertation et de coordination mobilisant les collectivités locales (élus, techniciens), les institutions locales déjà engagées à Matam (Hôpital de Montélimar, EPLEA, etc.) et lorsque c'est nécessaire des personnes ressources (experts) susceptibles d'éclairer les partenaires dans la conduite de leurs partenariats. L'ADOS en tant que tête de réseau devrait assurer le secrétariat du comité de concertation. Elle exige aussi et surtout l'engagement des différentes collectivités locales partenaires à :

- Respecter la spécificité de chaque partenariat et surtout « *à ne pas diluer les responsabilités et les engagements des différentes collectivités locales les uns dans les autres* ».
- Engager une réflexion plus large sur le sens, les enjeux et les motivations des collectivités locales du Nord à s'engager en coopération ;
- S'appuyer sur l'ADOS et l'aider à s'affirmer comme tête de réseau pour l'animation des partenariats coopération décentralisée à l'échelle de la région Rhône Alpes ; ce qui suppose de lui donner les moyens financiers et matériels nécessaires pour assumer cette mission ;
- Clarifier le positionnement notamment des 3 grandes collectivités locales car « *elles ne peuvent pas faire la même chose* » et initier une démarche d'intervention équilibrée à l'échelle de la région de Matam (enjeu de territorialisation). Ainsi, selon certaines hypothèses, le département de l'Ardèche pourrait intervenir sur le département de Matam, celui de la Drôme au niveau du département de Kanel, tandis que le Conseil régional Rhône Alpes interviendrait dans le département de Ranérou, tout en apportant un appui aux actions structurantes d'envergure régionale<sup>6</sup>.
- Mobiliser et sensibiliser les autres petites collectivités locales, de préférence dans le cadre de regroupements inter-communales, à s'engager dans des partenariats avec les collectivités locales de Matam, ceci pour élargir l'échelle d'intervention de la coopération.

---

<sup>5</sup> Qui soutient depuis 18 ans le fonctionnement de l'ADOS.

<sup>6</sup> Ces hypothèses ont été confirmées lors de la mission que les partenaires nord ont effectuée courant avril à Matam. D'ailleurs dans le cadre de la restitution des conclusions de l'évaluation (tenue le 16 avril 05) ces perspectives ont été évoquées dans le procès-verbal d'une rencontre organisée quelques jours plus tôt entre les collectivités locales du nord et du sud et dont lecture a été faite à cette occasion.

## 2. La mobilisation des autres acteurs en Drôme / Ardèche

### 2.1 – Le rôle important des actions d'éducation au développement dans la mobilisation des acteurs locaux en Drôme et Ardèche

La mobilisation des acteurs locaux s'organise principalement autour des actions d'animation en milieu scolaire et périscolaire et l'organisation d'événement grand public. Différentes catégories d'acteurs sont mobilisés à cette occasion :

- Au niveau périscolaire, ce sont des jeunes (entre 6 et 16 ans) et les animateurs des maisons de jeunes et de la culture (MJC), des maisons pour tous (MPT), des centres socioculturels, etc.
- Au niveau scolaire, ce sont surtout les écoles primaires (élèves, enseignants), et dans une moindre mesure les collèges et lycées, les inspections d'académie, ainsi que les centres départementaux de documentation pédagogique (CDDP), notamment au niveau des 2 départements de la Drôme et de l'Ardèche.

Trois axes principaux structurent la dynamique de mobilisation, sensibilisation et éducation au développement : les actions d'animation en milieu scolaire et périscolaires qui occupent l'essentiel des activités, les échanges (cf. infra point 2.2 ci-après) et l'organisation d'événement grand public. Au total entre 2002 et 2004, 51 actions ont été réalisées à l'échelle des départements de la Drôme et de l'Ardèche principalement. Les actions d'animation scolaire et périscolaire sont dominantes.

**Tableau 1 : Nombre d'actions information, sensibilisation et éducation au développement par année**

Thèmes /Année	2002	2003	2004	Total sur 3 années
<b>Animations scolaires</b>	6	8	10	<b>24</b>
<b>Animations périscolaires</b>	2	1	2	<b>5</b>
<b>Actions sensibilisation</b>	1	1	3	<b>5</b>
<b>Evénement grand public</b>	3	1	2	<b>6</b>
<b>Echanges et partenariats</b>	4	2	5	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>51</b>

#### *- Les actions d'animation en milieu scolaire et périscolaire*

En ce qui concerne les actions d'animation scolaire et périscolaire, sont aujourd'hui principalement concernés les écoles primaires, MJC, MPT, centres socioculturels, quelques collèges et lycées, etc. Sur ces 2 axes l'ADOS utilisent les mêmes démarches et outils d'animation avec la mise en place d'un cycle d'animation autour de différents thèmes (eau, déchet, habitat, jouet, art africain) qui se conclut par l'organisation d'une fête. Toutefois, quelques nuances peuvent être soulignées :

- Les actions d'éducation au développement sont aujourd'hui inscrits au niveau scolaire dans un cycle d'animation continue alors qu'au niveau périscolaire, ce sont des opérations au coup par coup et le programme proposé (qui est le même pour le scolaire) n'est pas suffisant pour créer une bonne animation.

- L'ADOS n'applique pas la même stratégie en terme de mobilisation, des acteurs du scolaire et du périscolaire. Pour les écoles, l'ADOS suscite la demande par l'envoi direct de courrier et plaquette ou en s'appuyant sur l'inspection d'académie comme relais pour diffuser l'information. Alors que « le bouche à oreille » est davantage utilisé pour le périscolaire et fonctionne beaucoup, aujourd'hui sur l'ensemble des actions initiées 50% l'ont été par ce canal.

Sur l'ensemble des structures rencontrées sur le terrain, 2 sur 3 ont été impliquées dans les actions d'éducation au développement par le biais de membres de l'ADOS (le maire concernant l'école de Poët Laval, des enseignants concernant l'EPLA « Le Valentin »).

Les animations scolaires ont davantage bénéficié aux écoles de la Drôme où l'ADOS est plus connue, mais depuis 2005, au moins des actions également initiées dans les écoles de l'Ardèche. Très peu d'écoles de la ville de Valence sont impliquées du fait qu'elles soient trop sollicitées et qu'elles aient déjà beaucoup d'activités, car situées en ville.

L'ADOS a aussi initié un projet qui est en cours de montage et qui devrait déboucher sur la réalisation d'une malle pédagogique et des actions d'animation en faveur des jeunes collégiens. Le projet devrait en principe démarrer à la prochaine rentrée scolaire (2005-2006) et est porté par l'ADOS, en lien les CDDP de Drôme et Ardèche et des enseignants.

Les structures scolaires et périscolaires contribuent entre 30 et 50% du coût des actions (qui comprend la préparation, l'animation et le suivi), le reste étant à la charge de l'ADOS. Cette participation est jugée parfois très élevée par certaines écoles.

#### *- L'organisation d'événement grand public*

Elle s'articule surtout autour de manifestations festives (soirées repas concert et information du public, organisation de marché d'artisanat africain) et de la participation annuelle à des campagnes nationales de sensibilisation (semaine de la solidarité internationale, semaine d'éducation contre le racisme). Par ailleurs, des campagnes de presse sont organisées (émissions à la radio, communiqué de presse, conférence de presse, etc.).

L'information et la communication restent difficiles au niveau du grand public qui connaît dans la réalité très peu l'ADOS. Ainsi, si l'ADOS est bien connue au niveau du département de la Drôme, cette connaissance semble moins effective au niveau de l'Ardèche. L'impression générale est que les gens sensibilisés sont constitués essentiellement par un petit cercle de membres et sympathisants de l'ADOS. L'implication des populations de la Drôme et de l'Ardèche reste faible, ce qui pose le problème de mobilisation de bénévoles au sein de l'association.

Une des difficultés importantes évoquées constitue, malgré la diversité des canaux de d'information et sensibilisation, le mode de communication jugé trop administratif et pas accessible au grand public.

Aujourd'hui, l'ADOS cherche à mieux communiquer pour promouvoir ses réalisations et l'originalité de sa démarche. Il y a eu un effort de transformation du discours par rapport au grand public via l'organisation de communiqué de presse, de conférence de presse, campagne à la radio, ce qui a suscité des réactions au niveau de certains acteurs locaux et quelques adhésions.

- *Concernant les échanges* (cf. infra point 2.2 ci-après)

Il faut noter que les actions traditionnelles d'échanges de jeunes organisées par l'ADOS, n'ont pas été soutenues dans le cadre du programme. L'accent a été davantage mis sur l'appui aux actions de formation des élèves des écoles d'infirmiers (IFSI Montélimar, Privas, Aubenas), le développement de partenariat en particulier avec l'hôpital de Montélimar et l'EPLEA « Le Valentin » et la participation à des réseaux locaux et nationaux.

### ***Perceptions sur les actions d'éducation au développement***

Les actions d'éducation au développement au Nord sont initiées par l'ADOS à son propre nom, en l'absence de volonté politique des collectivités locales de soutenir ce type d'initiatives. Les objectifs visés sont le renforcement des liens de territoire à territoire, l'ouverture d'esprit et la mobilisation en particulier des jeunes dans des actions de solidarité internationale. L'absence d'indicateurs d'impact ne permet pas de faire une mesure réelle des actions engagées sur le terrain. Toutefois, à travers les différentes rencontres la mission d'évaluation a pu analyser la perception des acteurs locaux par rapport aux actions engagées.

#### ***- Les acquis***

Concernant la mise œuvre des actions:

- Plus de 600 enfants par année sont rencontrés à plusieurs reprises, et environ une dizaine d'écoles par année sont concernées par les actions d'animation scolaire. Par exemple à l'école de Poët Laval en 2004, tous les enseignants (5) ont été mobilisés ainsi que l'ensemble des élèves (de la maternelle jusqu'au CM2 (environ 80).
- Plusieurs ateliers sont organisés en faveur du public scolaire et périscolaire sur différents thèmes (l'eau, l'habitat, les déchets, la confection de masques, l'impression d'habit, etc.), de même sont organisées des séances de projection de diaporama, de vidéo et de présentation de contes.
- La mobilisation de différents intervenants extérieurs (conteurs, groupes de percussions, élèves infirmiers ayant séjourné à Matam), apporte un plus au cycle d'animation et augmente l'intérêt des enfants.
- La mobilisation des parents semble aussi s'organiser, à Poët Laval, ils ont appuyé la réalisation des décors et des costumes pour la fête qui a ponctué le cycle d'animation et ont apprécié positivement l'initiative.
- Au niveau des enfants, il semble que passé l'effet de surprise et d'étonnement, il existe un réel sentiment de découverte d'un autre monde et une véritable implication dans le projet. Ils arrivent à manifester plus de recul et à faire le lien avec ce qu'ils ont appris. Ainsi, à Poët Laval, les enfants ont organisé une quête lors du marché de Noël pour soutenir un chantier à Matam via l'ADOS.

Concernant le positionnement et la démarche d'intervention de l'ADOS :

- Des évolutions sont constatées en terme d'amélioration de la stratégie d'intervention et des outils d'animation en milieu scolaire, avec le passage d'une démarche d'animation ponctuelle, avec très peu d'outils proposée aux enfants, à une démarche reposant sur un cycle d'animation continue autour de plusieurs thèmes permettant de réveiller la curiosité des enfants. Ainsi, depuis le démarrage du FSP, le souci premier de l'ADOS est d'inscrire les actions d'animation scolaire dans la durée et ceci dans le cadre des projets d'écoles.
- D'un point de vue du contenu et de la démarche, l'approche proposée et reposant sur un cycle d'animation continue avec l'utilisation d'outils variés est jugée adaptée.

- Une dynamique de suivi des actions a été engagée par l'ADOS, qui appuie les écoles dans la mise en place de correspondances scolaires avec des écoles de Matam, ceci pour permettre le prolongement du cycle d'animation. Toutefois, ce type d'action a du mal à se construire. Une fiche de suivi est aussi en cours de réalisation et devrait permettre de faire le point avec le corps enseignant à la fin des cycles d'animation.
- Une dynamique de partenariat se construit progressivement en lien avec les acteurs locaux : réalisation d'une malle pédagogique et d'un cycle d'animation (en cours) avec le CDDP et échanges avec les inspections académiques, même si cela reste ponctuel pour l'heure.

### ***- Les difficultés***

- Au regard, du nombre d'acteurs touchés, l'impression générale est que l'ADOS dépense beaucoup d'énergie pour organiser des actions au développement sans pour autant que les résultats soient probants au plan quantitatif, en terme de sensibilisation, de mobilisation et de participation des acteurs drômois et ardéchois aux actions de coopération.
- La multiplicité des actions au regard des ressources humaines disponibles au sein de l'ADOS entraîne de fait une dispersion des énergies. L'ADOS ne dispose pas aujourd'hui des moyens (au plan humain, matériel et financier) pour continuer à mener seules des actions d'éducation au développement.
- Certains membres du CA de l'ADOS n'accordent pas trop d'importance aux actions d'éducation au développement. *« En règle générale, ils trouvent cela fort sympathique mais ne trouvent pas tellement l'utilité de ce type d'actions ».*
- C'est le cas également pour les collectivités locales qui n'accordent pas beaucoup de crédit aux actions d'éducation au développement et focalisent plutôt leurs interventions sur des actions au Sud.
- Le positionnement de l'ADOS à cheval sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre ne facilite pas une réelle appropriation des actions par les acteurs locaux. Pour que les projets perdurent, il faudra renforcer sur le terrain la maîtrise d'ouvrage des acteurs du scolaire et du périscolaire (écoles, MJC, etc.) dans le portage des actions, l'ADOS intervenant en appui. Cela passe aussi par le travail en réseau avec les inspections d'académie et les CDDP qui peuvent de surcroît servir de relais d'information et de communication.
- Les enseignants sont le plus souvent positionnés en « consommateur » et non autour d'un projet d'école. Il s'agira en perspective de travailler à inscrire les actions dans le cadre des projets d'écoles, ce qui suppose en amont qu'une concertation et un partenariat soient engagés avec les inspections d'académie. Comme c'est le cas actuellement avec les centres départementaux de documentation pédagogiques (CDDP) de Drôme et Ardèche.

En perspective, l'ADOS devra poursuivre la réflexion déjà amorcée par son C.A., en prenant soin de l'élargir aux autres partenaires, pour faire des actions de sensibilisation et d'éducation au développement un levier fort de mobilisation des acteurs locaux et d'animation de la coopération décentralisée au Nord. Cela supposera notamment que : i) les collectivités locales accordent plus de crédit aux actions d'éducation au développement, pour l'heure essentiellement portées par l'ADOS, s'impliquent et mobilisent des moyens financiers pour ce type d'actions, ii) que les acteurs locaux concernés puissent être responsabilisés et servir de relais pour l'animation et la conduite des actions ; iii) et que l'ADOS puisse mobiliser et impliquer un réseau de bénévoles susceptibles d'appuyer l'ancrage des actions sur le terrain.

## **2.2 – Des liens effectifs d'échanges et mais très peu de partenariat direct entre acteurs de la société civile de Drôme / Ardèche et de Matam**

Les actions d'échanges mobilisant des acteurs de la société civile portent essentiellement sur l'encadrement de groupes de jeunes (aucun n'a été réalisé dans le cadre du FSP), l'organisation de missions de suivi ou d'appui, l'organisation de stages sur le terrain à Matam pour les élèves des écoles d'infirmiers et la mise en place de correspondances scolaires entre écoles (école de Poët Laval avec une école de Matam). Très peu de partenariats de coopération ont été établis entre acteurs locaux de Drôme/Ardèche et de la région de Matam. Un seul partenariat existe, il s'agit du jumelage entre l'hôpital de Montélimar et celui de Ourosogui. Deux partenariats font l'objet de convention de coopération entre l'ADOS et des acteurs locaux (Hôpital Montélimar, EPLEA<sup>7</sup> « le Valentin »).

### ***- Le partenariat entre l'ADOS et l'Hôpital de Montélimar***

Il s'inscrit dans la dynamique d'accompagnement du jumelage hospitalier mis en place par l'hôpital de Montélimar avec l'hôpital de Ourosogui. Le jumelage hospitalier a été suscité par des personnes ressources membres de l'ADOS et travaillant au sein de l'hôpital de Montélimar. Il résulte d'un long processus de maturation qui a débouché sur la signature d'une convention en octobre 2003. Le jumelage est porté de part et d'autre par des comités où sont représentés différentes catégories du personnel hospitalier. Au nord, le comité comprend une vingtaine de membres, dont 5 constituent le bureau qui se réunit 1 fois par mois (1 fois par trimestre pour le comité). La communication Nord/Sud entre les partenaires s'organise via l'email, le téléphone et les échanges de compte rendu de réunions.

Quelques principes d'action sont mis en avant par les partenaires : i) Engager et développer un partenariat inscrit sur une logique d'échanges réciproques et de d'appui à l'organisation de l'hôpital de Ourosogui. ii) Eviter de tomber dans le piège du « tourisme hospitalier » et dans une logique d'action reposant uniquement sur l'appui matériel avec l'envoi de container.

Depuis, la signature de la convention les principales actions engagées portent sur les axes suivants : i) les échanges d'expériences et de pratiques au niveau clinique et des protocoles ; ii) l'engagement de la réflexion autour de la question de l'hygiène (ramassage et incinération des déchets) et sur la mise en place d'une bibliothèque médicale à l'hôpital de Ourosogui ; iii) l'organisation de 2 missions d'échanges sur le terrain à Matam et la préparation de l'accueil d'une délégation de l'hôpital de Ourosogui<sup>8</sup> ; iv) l'organisation à Montélimar d'une soirée ayant mobilisé autour de 370 personnes et qui a permis de collecter des fonds pour le projet ; v) organisation d'une journée porte ouverte à l'hôpital avec exposition de photos des missions du comité et de l'ADOS ; v) L'envoi d'un container de 60 m<sup>3</sup> de matériel à l'hôpital de Ourosogui, dont 98% a été utilisé. Cette action est toutefois considérée comme une initiative ponctuelle par le comité de jumelage de Montélimar qui a profité de l'opportunité de renouvellement du matériel de l'hôpital pour récupérer et envoyer du matériel (équipement médical et mobilier hospitalier) à l'hôpital de Ourosogui sur la base de besoins exprimés.

Les principales difficultés rencontrées portent sur : i) les problèmes de communication sur le projet au Nord; ii) les problèmes de disponibilité et le manque de temps des membres du comité, tous bénévoles, qui ne peuvent se mobiliser qu'en dehors de leur temps de travail ; iii)

---

<sup>7</sup> Etablissement public local d'enseignement agricole

<sup>8</sup> Prévu en juin 2005

les difficultés d'organisation, en particulier l'animation, la gestion administrative, la production des comptes rendus de réunions et leur diffusion, etc.

Pour les membres du comité de jumelage de Montélimar, l'évolution de leur partenariat passe par la prise en compte de quelques facteurs clés :

- L'administration hospitalière, même si elle a déjà donné son aval au projet en signant la convention de jumelage et en apportant un soutien logistique, doit s'investir plus fortement au plan institutionnel pour favoriser une pérennisation du jumelage.
- La question des écarts de moyens entre partenaires du nord et du Sud doit également être prise en compte pour que les échanges soient profitables et puissent s'organiser de façon réciproque.
- Des articulations doivent aussi être recherchées au niveau local par les autres partenaires, comme cela est déjà le cas avec les IFSI de Montélimar et Valence qui ont sollicité l'hôpital pour une présentation de l'expérience avec l'hôpital de Ourossogui et la MJC de Montélimar. Les membres du comité envisagent aussi d'aller rencontrer leurs homologues de Chambéry qui sont en partenariat avec l'hôpital de Ouahigouya,<sup>9</sup> pour confronter les expériences. Toutefois, le comité estime qu'il appartient à l'ADOS de construire la synergie et la coordination des interventions à l'échelle des acteurs de Drôme et Ardèche, ceci pour les aider à renforcer l'efficacité de leurs actions.

#### ***- Le partenariat entre l'ADOS et l'EPLA « le Valentin »***

Il résulte d'un long processus de collaboration engagé depuis 1992<sup>10</sup>, et qui a permis d'une part à l'EPLA « Le Valentin » de s'engager dans des actions d'échanges (voyages d'études, mobilisation de jeunes dans le cadre de chantiers, organisation de stages, etc.) et à l'ADOS d'initier des actions de sensibilisation et d'éducation au développement aux profits des jeunes de l'établissement «Le valentin».

Le partenariat a été formalisé progressivement par une convention de coopération triennale qui définit les engagements des deux partenaires et s'articule autour de 2 objectifs : i) « *Contribuer au développement de la formation agricole et au développement de l'agriculture dans les territoires ruraux dans la région de Matam* » et ii) « *sensibiliser les jeunes de l'EPLA à l'ouverture internationale et leur offrir l'opportunité de s'impliquer dans une action de solidarité internationale* ». La convention de coopération a aussi donné l'occasion aux deux partenaires de préciser leurs propositions de collaboration avec d'une part, l'EPLA qui s'est engagé à mobiliser les compétences techniques nécessaires en matière de développement agricole et rurale et d'autre part, l'ADOS qui offre le cadre d'intervention à l'EPLA, à travers la mise en œuvre du programme « Tiangol Mangol » et du Fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL).

De façon plus pratique, le partenariat a très peu suscité au début une dynamique de mobilisation au sein du lycée, mais s'inscrit aujourd'hui effectivement dans le projet de l'établissement qui organise un module de 40 heures sur la coopération internationale. Seules quelques actions ont été engagées, notamment des missions d'études, des chantiers de jeunes sur de courtes durées (15 jours).

L'organisation des actions d'échanges s'articule autour des étapes suivantes : un travail de préparation en amont des acteurs (sur la base de grille de lecture interculturelle, de jeux de

---

<sup>9</sup> Au Burkina faso

<sup>10</sup> Sollicitation de l'EPLA par l'ADOS pour l'appui à la réhabilitation d'un jardin maraîcher à Ourossogui

rôle, ..., pendant 8 à 10 jours), la réalisation au retour des voyages de compte rendus écrits, l'organisation de restitutions orales au sein du Lycée Valentin et de témoignages au niveau du C.A. de l'ADOS. Aujourd'hui, l'EPLA manifeste la volonté de faire évoluer les échanges de jeunes sous forme de stages de plus longue durée qui permettent aux acteurs concernés de s'immerger un peu plus sur le terrain et d'être mobilisés sur des travaux d'enquête par exemple. Cela suppose nécessairement d'améliorer leur préparation par des formations en technique d'enquête. De même, elle suggère que l'information et la préparation des populations dans les villages soient améliorées, car très souvent « *elles ne comprennent pas pourquoi on est là* ».

L'EPLA a aussi mis en place une commission de réflexion, autour des problématiques d'appui au développement agricole dans la région de Matam, composée de 7 personnes, dont 3 extérieures à l'établissement. Cette commission a aussi été chargée par l'ADOS de gérer et animer au Nord la dynamique de l'outil FAIL. Suite aux premiers échanges quelques constats ont été faits : i) le souci manifesté par l'EPLA d'une évolution de la réflexion avec une meilleure articulation entre les pratiques développées au Nord et au Sud en matière de développement agricole. Ainsi, à titre d'exemple la dynamique de développement engagée par la CCVD au nord et celle initiée dans le programme Tiangol Mangol de Sinthiou Bamambé peuvent faire l'objet d'échanges et de confrontation inter-acteurs puisque s'inscrivant dans une action de coopération décentralisée ; ii) des interrogations subsistent sur la pertinence de l'utilisation du FAIL, en tant qu'outil de financement de micro-projet, comme porte d'entrée pour appuyer le développement agricole dans la région de Matam, d'autant plus que sa création n'a pas véritablement fait l'objet d'une réflexion approfondie.

En perspective, l'EPLA souhaite étoffer la composition de la commission de réflexion et développer le réseau d'acteurs agricoles en mettant l'accent sur la mobilisation de nouveaux acteurs de la profession, ce qu'il a du mal à réaliser actuellement puisque les sollicitations de structures telles que la chambre d'agriculture et la Direction Départementale de l'Agriculture sont toujours restés vaines. Il ambitionne également de s'inscrire dans une véritable dynamique de coopération décentralisée en lien avec un partenaire de la région de Matam, chose qui lui manque actuellement. Enfin, un effort doit être fait pour jeter les ponts en direction des collectivités locales (Conseil général de la Drôme, Conseil régional Rhône Alpes). Sur ces différents points, l'EPLA estime que l'ADOS a un rôle à jouer en terme d'appui à la mobilisation et à la construction de partenariat.

#### ***- L'organisation de stages de terrain à Matam pour les élèves des écoles d'infirmiers***

Le partenariat entre l'ADOS et les instituts de formation aux soins infirmiers (IFSI) existe depuis plus de 10 années. Il mobilise les IFSI de Montélimar (le plus anciennement impliqué), d'Aubenas et de Privas (qui sont impliqués depuis 2 années).

En moyenne entre 12 et 20 élèves infirmiers sont mobilisés par année dans le cadre des stages dont l'organisation repose autour des étapes suivantes : i) information des élèves en début d'année scolaire par les responsables des instituts; ii) Contact de l'ADOS par les élèves intéressés ; iii) préparation au voyage par l'ADOS pour les élèves retenus (une 1<sup>ère</sup> rencontre en novembre/décembre et 5 autres avant le départ; iv) organisation du stage pendant l'été sur une période de 5 semaines en moyenne, v) production d'un rapport au retour, présentation des résultats au sein de l'IFSI et communication au sein de l'AG de l'ADOS.

En règle générale, l'objectif de ces stages est plus pédagogique et personnel. Les élèves infirmiers ne sont pas mobilisés pour aller combler un manque de personnel pour faire des soins, mais sont plus en observation. L'ADOS intervient en appui à différents niveaux : l'identification des partenaires d'accueil au Sud, la définition du programme des stagiaires en fonction des objectifs du stage, la préparation au voyage, l'appui au montage du projet de stage, la recherche de financement et le suivi sur le terrain

Aujourd'hui, le nombre de partenariat existant entre acteurs de la société civile des 2 régions est trop restreint et mérite d'être développé. Malgré la réceptivité des acteurs locaux, la stratégie d'accompagnement de l'ADOS doit être mieux organisée et s'appuyer notamment sur la promotion d'actions d'échanges susceptibles de déboucher sur de nouveaux partenariats de coopération décentralisée.

### ***- La mise en place de partenariat avec le milieu associatif et l'inscription dans des réseaux***

Elle se manifeste à travers diverses démarches et actions engagées par l'ADOS sur le terrain.

- *Le projet de relais RITIMO « TAM TAM doc »*

Il a été mis en place par la volonté du président qui a souhaité ouvrir l'ADOS au tissu associatif local. Le projet a démarré en 2003, et le centre de documentation a ouvert ses portes en novembre 2004. Le centre de documentation est hébergé au sein des bureaux de l'ADOS mais dépend d'un collectif d'association de Drôme et Ardèche (environ 14 membres). Il est ouvert une ½ journée par semaine (le mercredi) et les permanences sont assurées par 2 associations à la fois en alternance.

Avec la création du centre de documentation, l'ADOS a réussi à créer la synergie et à fédérer un certain nombre d'acteurs associatifs autour d'un projet commun. Son image a également changé de façon positive, puisqu'elle est passée de celle d'une structure perçue comme hégémonique et travaillant en solo à celle d'une association souhaitant plutôt travailler en partenariat avec les acteurs du milieu associatif.

- *La participation au festival « Paroles et Images d'Afrique »*

L'ADOS assure dans le cadre de ce festival, cofinancé par le Conseil général de l'Ardèche, une animation pédagogique de janvier à juin en complémentarité avec l'animation artistique proposée par le festival d'octobre à décembre. Un effort de communication est également fait à destination du grand public, via l'envoi en commun de courrier et plaquettes d'information, avec la structure d'organisation du festival.

- *L'inscription dans les réseaux de solidarité internationale*

Au plan local, elle concerne principalement la participation de l'ADOS au GIP Resacoop<sup>11</sup>. L'ADOS en tant que membre, anime au sein de ce réseau tout le volet lié aux actions d'éducation au développement et à l'appui aux structures de jeunesse. Au plan national, l'ADOS est également membre du PS Eau et participe aux rencontres de Cités Unies France depuis un certain nombre d'années.

---

<sup>11</sup> réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes

### 3. Tentative de synthèse

#### 3.1 - Clarifier le positionnement des collectivités dans l'animation et la conduite des actions de coopération décentralisée avec leurs homologues de la région de Matam

Les collectivités locales de Drôme / Ardèche doivent aujourd'hui faire face à un double enjeu : i) l'émergence d'une dynamique nouvelle de coopération, liée à la volonté d'implication du Conseil régional Rhône Alpes et du Conseil général de la Drôme, qui donne un élan nouveau au partenariat avec les collectivités de la région de Matam ; ii) l'entrée dans la dernière année d'exécution du « programme d'appui au développement local des collectivités de la région de Matam », avec en point de mire le souci d'assurer la continuité par le montage d'un nouveau programme. Pour relever ce double défi, elles doivent notamment s'impliquer un peu plus dans le portage et l'animation du partenariat, affirmer leur identité et clarifier leur positionnement à différents niveaux :

- Pallier la logique dominante de délégation de responsabilité à l'ADOS et évoluer vers une prise de responsabilité effective de leur rôle de maître d'ouvrage du partenariat, en s'impliquant d'ores et déjà, aux côtés de l'ADOS et en collaboration avec les collectivités de la région de Matam, dans la réflexion sur le montage d'un nouveau programme de coopération.
- Améliorer la coordination et la cohérence de leurs interventions en mettant en place une instance de concertation au niveau régional pouvant leur permettre d'échanger sur leurs expériences et de bâtir un dispositif d'ensemble et un programme commun de coopération Nord/Sud prenant en compte les spécificités de chaque partenariat.
- Renforcer au sein de leur institution, la mobilisation des élus et des agents des services. Sur ce point l'ADOS a un rôle important à jouer en terme de systématisation de l'information à destination des collectivités locales et de réflexion sur la mise en place d'outils de communication adaptés (par exemple des comptes rendu techniques réguliers et synthétiques permettant de suivre l'évolution des projets) ; Comme le soulignent un élu, *« il est parfois difficile de faire le feed back et d'informer les collègues, si on a pas les bonnes informations sur l'état de l'exécution des projets sur le terrain »*.
- Développer la mobilisation des techniciens des services communaux, départementaux et régionaux. Il s'agit de réfléchir à une stratégie de mutualisation des moyens en ressources humaines en s'appuyant sur l'ADOS, dans la mesure où les collectivités locales pour des raisons budgétaires ne peuvent pas recruter de personnels chargés d'animer leurs actions de coopération.
- Définir des stratégies d'action en matière d'appui institutionnel aux collectivités locales de Matam en commençant notamment par : i) renforcer les échanges directs entre élus et faire en sorte que ce soit des temps forts de dialogue et d'échanges de pratiques et d'expériences en matière d'animation et de gestion des collectivités locales ; ii) Aider les collectivités locales partenaires de la région de Matam à faire un état des besoins, en terme structuration et d'organisation de leur collectivités ; iii) Accompagner les efforts de l'Etat sénégalais sur le terrain, en terme de mise en place d'actions de formation aux profit des élus et des agents de leurs services, en veillant notamment à s'articuler à des initiatives existantes.

### **3.2 - Faire en sorte que les actions d'information, sensibilisation et éducation au développement, considérées comme « la jambe Nord » du partenariat, fassent partie intégrante de la démarche de coopération décentralisée**

Aujourd'hui, dans la continuité de la journée d'échanges déjà organisée en 2004 par son C.A., l'ADOS doit réfléchir, en lien avec les partenaires locaux, sur les orientations et une stratégie d'ensemble pour améliorer l'efficacité des actions d'éducation au développement et la mobilisation des acteurs locaux. Pour ce faire, quelques principes d'actions devront guider son intervention :

- Sensibiliser les collectivités locales et leur faire accepter le principe d'appuyer le financement des actions d'éducation au développement, faire en sorte que leur engagement serve de levier pour faire passer et partager le message au sein de leur institution (avec les élus, les agents) et les aider enfin à socialiser l'information et à communiquer plus largement avec leurs administrés.
- Susciter une véritable démarche collective entre les différents partenaires (ADOS, collectivités locales et acteurs du territoire déjà impliqués ou intéressés sur cette question, etc.), pour qu'ils puissent ensemble définir et bâtir une stratégie et un discours communs en matière d'éducation au développement.
- Aider en milieu scolaire, les enseignants du primaire et des collèges à organiser et porter directement les actions d'éducation au développement, ce qui allègerait la charge de travail des salariés de l'ADOS et augmenterait leurs possibilités d'accompagnement d'autres acteurs : « *privilégier la stratégie du faire faire, plutôt que le portage direct des actions* ». L'enjeu est de pouvoir former en milieu scolaire, mais aussi périscolaire et associatif, des relais susceptibles de porter en direct l'animation des actions.
- Renforcer le travail préliminaire en amont avec les partenaires du milieu scolaire et périscolaire, ceci pour favoriser une mise en débat et un affinement des outils d'animation, et donner l'opportunité de faire connaître davantage les actions de l'ADOS au Sénégal. Il s'agit de permettre à ces acteurs de pouvoir mieux présenter aux enfants les actions engagées à Matam et de leur faire comprendre que leurs collectivités locales y sont aussi impliquées.
- Mettre en place un réseau de bénévoles au sein de l'ADOS, comme c'est déjà le cas pour la réalisation du bulletin d'information de l'association, qui s'impliquerait sur l'animation des actions d'éducation au développement. La réflexion est en cours pour mobiliser par exemple un petit réseau d'instituteurs bénévoles de l'association (entre 2 à 3) pour asseoir les actions en milieu scolaire. Leur mobilisation passera nécessairement par leur formation en amont et l'organisation d'un séjour en région de Matam pour s'immerger sur des réalités Sud.
- Aider les acteurs locaux de Drôme / Ardèche (écoles, lycées, hôpitaux, etc.) à engager des relations d'échanges et à développer des relations directes de partenariat avec leurs homologues de Matam
- Enfin, faire en sorte que les actions engagées au Sud puissent aussi servir de support aux projets d'éducation au développement au Nord.

### III – AU SUD UNE DYNAMIQUE EFFECTIVE D’APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL, MAIS UNE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ENCORE EMBRYONNAIRE

#### 1. - Rôle et place des collectivités locales : une mobilisation et une implication très variable sur le terrain

Au sud, la nature des partenariats ainsi que les niveaux de mobilisation des collectivités locales engagées dans les actions de l’ADOS, restent assez diversifiés. En effet, sur les 22 collectivités locales composant la région de Matam, cinq sont directement concernées par les actions de l’Ados (près d’1/4) : trois communes (Kanel, Matam, Ourossogui) et deux communautés rurales (Ouro Sidy et Sinthiou Bamambé). Aujourd’hui sur ces cinq collectivités locales partenaires du programme, deux sont engagées dans une dynamique de coopération décentralisée avec des partenaires au nord (la commune de Ourossogui avec le conseil général de l’Ardèche, la communauté rurale de Sinthiou Bamambé avec la CCVD).

Il est intéressant de noter par ailleurs, que deux collectivités locales (Ourossogui et Sinthiou Bamambé) mobilisent à elles seules la majeure partie des financements du programme et bénéficient de la quasi-totalité des réalisations comptabilisées par l’ADOS, bien que quatre collectivités sur les cinq disposent à ce jour de plan local de développement (Ourossogui, Sinthiou Bamambé, Kanel et Ouro Sidy). Le constat simple qui peut être fait c’est que les deux collectivités locales sont historiquement les premières bénéficiaires du partenariat ; elles disposent aussi d’un partenariat direct de coopération décentralisée et d’un contact et d’un suivi plus ou moins régulier des actions sur le terrain de la part des élus du Nord. A cela, on peut rajouter d’autres facteurs : i) Au niveau de Ourossogui, le dynamisme de la collectivité locale (forte capacité de mobilisation des ressources et respect des engagements au plan financier); ii) Au niveau de Sinthiou Bamambé, la forte implication et la prise en charge effective de son rôle de maîtrise d’ouvrage de la part de la collectivité Nord, la CCVD (organisation de missions de suivi régulières, mobilisation d’élus et de techniciens), ce qui a un effet d’entraînement au Sud et la mise en place d’un dispositif dynamique d’animation et de suivi du programme Tiangol. Toutefois, comme le souligne le vice président de la CCVD « *là où les élus sont présents, là où il existe le plus de contact entre les partenaires, c’est là qu’il se passe et se réalise le plus de choses* ».

Dans le cadre du « Programme d’appui au développement local auprès des collectivités de la région de Matam », les différents protocoles signés avec les institutions concernées positionnent celles-ci comme maîtres d’ouvrage, principaux acteurs et bénéficiaires des actions menées dans leurs territoires respectifs. Toutefois les degrés de prise de responsabilités et de mobilisation effectives restent assez variables.

#### ***- La commune de Ourossogui***

Située à 8 Kms de Matam dont elle est reliée par une digue qui franchit les terres inondables, au carrefour des axes Saint-Louis-Bakel et Matam-Linguère, cette commune qui est devenue en quelques années le nouveau pôle économique de la région, est la plus ancienne des partenaires de l’ADOS. En effet, c’est dans cette localité (petite bourgade à l’époque) qu’il y a vingt ans l’Ados a lancé ses premières actions en partenariat avec une association locale (ADO-Association pour le Développement de Ourossogui) portée principalement par des

migrants en France ressortissants de Ourossogui. Cette première coopération nouée entre Valence et le village de Ourossogui, qui a donné naissance à l'ADOS 1<sup>ère</sup> formule (Association Drôme Ouro Sogui qui est devenue bien des années plus tard<sup>12</sup> Association Ardèche Drôme Ourossogui Sénégal), est restée pendant longtemps le principal partenariat sur lequel l'ADOS a centré son intervention. Par la suite, d'une relation unique avec Ourossogui, avec un positionnement fort des migrants, l'intervention s'est portée sur d'autres sites et partenaires et s'oriente vers un accompagnement au niveau d'une zone (entité géographique). Parallèlement la démarche d'intervention est passée d'une approche « projet par projet » en réponse à une succession de demandes ponctuelles d'appui à une approche de type « programme » qui impose une analyse de situation de départ et nécessite la définition conjointe de priorités<sup>13</sup>

Il n'en demeure pas moins que Ourossogui reste avec Sinthiou Bamambé, la collectivité qui a le plus bénéficié des réalisations du FSP sur le terrain. Les résultats obtenus sont le fruit d'une vingtaine d'années d'échanges et de collaboration entre l'ADOS et les élus locaux qui se sont succédés à la tête du conseil municipal.

La commune arrive en règle générale à respecter ses engagements financiers pour la réalisation des différentes actions, ce qui ne semble pas être toujours le cas pour les autres collectivités locales. En effet la commune de Ourossogui a le plus fort potentiel en terme de mobilisation de ressources fiscales, compte tenu de sa position de ville carrefour et de son dynamisme économique, et bénéficie par conséquent d'une capacité contributive lui permettant de s'engager dans la réalisation d'investissements importants au plan local. La commune souhaite toutefois, en perspective de la construction du futur programme de coopération entre les collectivités des 2 régions, assumer davantage son rôle de maître d'ouvrage à toutes les étapes du processus. Elle voudrait également une amélioration et un renforcement des relations avec l'ADOS, dont elle estime toutefois que le positionnement mérite d'être clarifié.

Aujourd'hui, pour la commune ADOS joue un rôle de maître d'œuvre et parfois même de « maître d'ouvrage délégué de fait », dans l'exécution de certains projets. « *On a parfois le sentiment qu'ils viennent avec leurs idées et veulent nous les imposer et qu'il y a doublure au niveau de la fonction d'ordonnateur, ce qui pose des problèmes comme pour le marché* ». En effet, dans le cas précis de la construction de la 2<sup>ème</sup> tranche du marché des incompréhensions sont survenues entre l'ADOS et la commune pour le choix du maître d'œuvre et la constitution du comité d'attribution des places du marché. Ces incompréhensions semblent toutefois résulter moins d'un positionnement d'ordonnateur ou de « bailleur de fonds » de l'ADOS que d'un déficit de communication et d'échanges entre l'ADOS et la commune.

Ainsi par exemple, dans le cas de la construction du marché, dans la mesure où il a fallu démarrer la 2<sup>ème</sup> tranche en même temps que se poursuivait la finalisation de la 1<sup>ère</sup> tranche, il s'est avéré plus judicieux pour l'ADOS i) d'assurer une continuité avec le même maître d'œuvre dont la responsabilité civile est engagée pendant 10 ans<sup>14</sup> et éviter le chevauchement de 2 maîtres d'œuvre sur le même chantier, d'autant plus qu'elle devait aussi faire face à des

---

<sup>12</sup> en 1991 plus précisément.

<sup>13</sup> P 13 Rapport d'Evaluation de l'ADOS, Gret, 1998

<sup>14</sup> Sa responsabilité est engagée du fait des modifications opérées sur le projet d'ensemble (plan, études techniques, etc.)

problèmes de délai de décaissement de financement<sup>15</sup>. Alors que l'exécutif communal actuel qui est arrivé dans un contexte où tout était déjà ficelé n'a pas souhaité appliquer le principe de la continuité proposé et a ressenti de fait la décision de l'ADOS comme une contrainte, voire une imposition.

De même, pour la constitution de la commission d'attribution, des blocages sont survenus sur l'interprétation de la nature du cahier des charges proposé par l'ADOS. Au moment où celui-ci était perçu par la commune comme un document (final) imposé de fait par l'ADOS, ce dernier le considérait par contre comme un simple document de travail susceptible par conséquent de modification.

Aujourd'hui, sur ces deux points, les incompréhensions semblent avoir été dissipées et la commune et l'ADOS se sont accordés sur l'instauration de réunions hebdomadaires, comme modalités de concertation et de suivi-évaluation des projets. Ces rencontres feront l'objet systématiquement de comptes-rendus.

Pour la commune l'ADOS doit être très clairement positionnée dans une fonction d'appui-conseil aux collectivités locales et d'animateur des partenariats de coopération décentralisée. « Elle doit jouer un rôle de conseiller, de faiseur de lien et nous aider à prendre les bonnes décisions ». Elle doit pouvoir conseiller les collectivités locales à différents niveaux (définition des orientations de coopération, planification et priorisation des actions, choix des maîtres d'œuvre et prestataires divers, etc.), et les aider à instaurer une dynamique de dialogue et de concertation permanente susceptible de créer un climat de confiance d'une part, entre elle et la commune et d'autre part, entre la commune et les partenaires locaux et extérieurs.

#### **- La commune de Kanel,**

Dans cet ancien village, chef-lieu d'arrondissement, érigé en commune en 1996, devenu aujourd'hui une petite ville rurale de 19 000 habitants, la collaboration avec l'ADOS est plus récente. En effet, c'est en 1992, que le partenariat avec l'ADOS a été engagé par l'élaboration du PDC et par la suite la réhabilitation du poste de santé. Pour la réalisation de ces deux actions la commune qui semble avoir réellement assumé son rôle de maître d'ouvrage, a mobilisé d'une part des animateurs (sur le PDC) et d'autre part apporté une contribution de cinq millions (sur un budget total de 15 millions) dans le cadre de la réhabilitation du poste de santé, malgré la faiblesse de ses ressources financières<sup>16</sup>. Par contre cette collectivité qui se distingue par la qualité de ses ressources humaines a l'avantage de compter parmi sa trentaine d'élus locaux un bon nombre de cadres. Aujourd'hui cependant son partenariat avec l'ADOS, qui semble pourtant donner entière satisfaction à la commune<sup>17</sup> compte tenu de l'appréciation assez positive de la démarche ainsi que des impacts des actions menées, est en "veilleuse", du fait de l'absence de partenariat avec une collectivité locale en Drôme et Ardèche. Certes des divergences ont été notées entre l'ADOS et la commune concernant le processus d'élaboration du plan de développement communal, en particulier dans la stratégie et les méthodes pour mobiliser et faire participer les populations et les acteurs locaux dans le processus, sans toutefois altérer le climat de confiance qui règne entre les deux partenaires et l'appréciation positive des acteurs locaux de Kanel par rapport aux actions de l'ADOS. Ainsi, la réhabilitation du poste de santé a permis d'améliorer le cadre et les conditions d'accueil des patients. C'est ainsi d'ailleurs que le poste de santé de Kanel a été

---

<sup>15</sup> La subvention du Conseil régional pour la construction de la 2<sup>ème</sup> tranche a été obtenue en 2001 et engagée en 2004

<sup>16</sup> Son budget global était de 40 millions en 2004.

<sup>17</sup> Cf. témoignage du 1<sup>er</sup> adjoint au maire, rencontré lors de l'évaluation.

choisi pour accueillir le médecin-chef du nouveau district sanitaire de Kanel, ce qui a permis de relever le plateau technique jusque là offert et d'accroître le taux de fréquentation du poste qui polarise aujourd'hui l'essentiel des villages de la zone.

**- La communauté rurale de Sinthiou Bamambé,**

Située à une quarantaine de kilomètres au sud est de Matam, cette communauté rurale qui compte 23 villages (35 000 habitants), est dirigée par un conseil rural qui a la particularité de compter en son sein une majorité de personnes âgées et d'analphabètes. Celui-ci est davantage en position d'attente et arrive difficilement à mobiliser sa contrepartie financière dans le cadre du programme Thiangol Mangol. Se reposant entièrement sur les deux structures mises en place pour piloter les deux principaux projets en cours d'exécution (CTM pour le programme Thiangol Mangol et le Comité d'Octroi pour le FAIL), le Conseil Rural a complètement délégué la maîtrise d'ouvrage de ces projets et n'assure qu'un suivi assez distant tandis que l'ADOS assume pour sa part la maîtrise d'œuvre des projets.

**- La commune de Matam,**

La collaboration entre l'ADOS et la commune de Matam (14 000 habitants), érigée en capitale régionale depuis 2003, malgré les quelques actions menées (appui au projet CETOM, réfection du toit du lycée, réhabilitation d'une bibliothèque / centre ressource) reste assez faible, à la fois en terme de construction de partenariat et de mise en place d'investissement sur le terrain.

Par exemple, cette commune est aujourd'hui la seule à ne pas disposer de plan de développement. Elle n'a pas souhaité s'engager sur un processus d'élaboration de plan avec l'ADOS, dont elle jugeait les délais de mise en œuvre trop longs (entre 10 mois et une année) et s'est plutôt tournée vers la réalisation d'un agenda 21 local, avec l'appui de l'IAGU<sup>18</sup>. Le maire de la commune assez volontariste et soucieux de « *faire des réalisations concrètes avant la fin de (son) mandat au terme duquel (il) sera jugé par (ses) compatriotes* » souhaite aller très vite et estime que l'ADOS manque de pragmatisme et perd de vue les contraintes politiques auxquelles ils sont confrontés. Cette divergence de logique d'intervention semble expliquer la timidité du partenariat de la commune avec l'ADOS, ainsi que le faible niveau d'engagement de ses autorités communales.

**- La communauté rurale de Ouro Sidy,**

Dans cette communauté rurale, située à 33 Kms au sud est de Matam, et polarisant environ 44 villages (35 416 habitants), le partenariat avec l'ADOS est à l'instar de Kanel assez récent (2002) et ne comptabilise encore que la réalisation du PLD (finalisé en fin 2004). Cette communauté rurale aux ressources limitées<sup>19</sup>, souhaite que l'ADOS accentue son rythme, et l'aide à diversifier ses partenariats. Avec l'appui du PNIR un ingénieur conseil a été recruté pour accompagner le conseil rural. L'équipe du conseil rural semble assez volontariste et souhaite engager très rapidement des actions concrètes.

De manière générale les collectivités locales, malgré l'existence d'un sentiment d'appropriation de la dynamique de coopération décentralisée en particulier pour Ourossogui, Kanel et Sinthiou Bamambé, éprouvent encore des difficultés à comprendre la démarche d'intervention de l'ADOS. Plusieurs facteurs à cela :

- i) L'accent parfois trop mis sur l'organisation de la concertation inter-acteurs et de la participation des acteurs locaux au détriment de la mise en œuvre d'actions concrètes sur le terrain. Pour les collectivités locales, il ne faut pas attendre d'avoir

---

<sup>18</sup> L'Institut Africain de Gestion Urbaine est une Ong internationale basée à Dakar

<sup>19</sup> Par exemple elle n'a collecté que 60% de son budget prévisionnel de 2004 estimé à 28 901 000 Fcfa !

une démarche d'intervention aboutie, ni accorder plus qu'il n'en faut d'importance à la mise en place d'instances formelles pour pouvoir agir. Par ailleurs, le processus de participation des acteurs locaux aux projets ne doit pas être imposé. Il doit être le fruit d'un consensus et être construit de façon concertée entre l'ADOS et les collectivités locales.

- ii) La longueur du processus d'élaboration des PLD. En effet, le problème de délai d'élaboration des plans de développement a été pointé du doigt par la plupart des collectivités locales, notamment celles de Matam, Kanel et Ouro Sidy qui vient de boucler son PDL. Elles soulignent la difficulté d'articulation du temps de l'opérateur qui est différent du temps de l' élu, qui est lié à son mandat.
- iii) La difficulté d'appréhension des préoccupations des collectivités locales qui a de fait entraîné parfois des blocages dans le dialogue et la concertation ADOS/collectivités locales. A cela, s'ajoute aussi la faible prise en compte des besoins des collectivités locales, en terme d'appui à la structuration, à l'organisation et à la formation. Sur ce dernier point, les élus souhaiteraient que les besoins qu'ils ont déjà exprimés puissent être pris en compte de façon effective. Sur la formation en particulier différents thèmes ont été proposés : la maîtrise du cycle de gestion de projet, une meilleure connaissance et maîtrise des textes de la décentralisation, etc.

Pour l'ADOS, il s'agira en perspective dans sa stratégie d'intervention d'arriver « à trouver le juste milieu entre le temps nécessaire pour l'organisation de la participation et de la concertation entre les acteurs et celui du passage à l'acte » et à opérer la finalisation et la mise en œuvre rapide des plans de développement à travers la réalisation d'actions concrètes. C'est à cette condition que l'on pourra aboutir sur le terrain à une dynamique d'appropriation effective des outils de planification à la fois par les populations et les collectivités locales et à une meilleure compréhension de sa démarche d'intervention.

## **2. - Evolution des différentes instances locales**

Dans le cadre de l'exécution des actions du partenariat sur le terrain, différentes instances ont été mises en place avec l'appui de l'ADOS : i) les instances chargées de piloter et de coordonner les plans de développement à l'échelle des collectivités locales (les commissions de planification élargies /CPE ou comité de pilotage) ; ii) les instances de pilotage des programmes (Commission Tiangol Mangol/CTM pour le programme Tiangol / Mangol, comité d'octroi pour le FAIL) ; iii) les instances chargées d'appuyer la mise en œuvre opérationnelle de projets spécifiques (Exemple du marché d'Oourossogui, du CETOM à Oourossogui et Matam, etc.).

La mise en place des instances résulte d'une volonté de l'ADOS d'engager une approche structurante et partenariale permettant de mieux articuler les initiatives à l'échelle locale entre les élus et les acteurs locaux.

L'animation des instances semble avoir été plus facile à mener à l'échelle des micro-projets et plus complexe et difficile à concrétiser à l'échelle des plans de développement. Leur articulation avec les collectivités locales n'a pas été aisée dès lors qu'il s'agissait de mettre en œuvre des projets d'envergure. En règle générale, les élus locaux ont l'impression de perdre

du pouvoir avec le poids important que prennent les instances lors de la mise en route des projets. Cela est renforcé également par la crainte de se retrouver avec un contre pouvoir, surtout si les responsabilités données aux instances sont importantes (délégation de maîtrise d'ouvrage), alors que dans le même temps les collectivités n'ont pas les capacités pour contrôler et suivre.

La création de façon systématique de cadre ou instance formelle pour chaque projet et programme soulève aussi quelques interrogations de la part des acteurs locaux. La création ex nihilo d'instances formelles peut certes constituer un moyen de créer la synergie entre différents acteurs au niveau local, mais elle ne constitue en aucun cas un préalable nécessaire à l'animation, la conduite et la gestion de projets ou programmes de développement local. Il est parfois préférable de s'appuyer sur des cadres existants (même informels), constitués de personnes ressources motivées susceptibles de constituer une locomotive pour la mobilisation des acteurs locaux, et travailler à améliorer et renforcer leur fonctionnement. Cela permet parfois davantage une prise en compte de l'intérêt général par rapport à des instances trop formelles « *où les gens se bousculent par souci de positionnement personnel ou politique* » et dont la rigidité de fonctionnement constitue un frein à l'animation des dynamiques de développement local.

A travers l'animation des différentes instances des avancées existent sur le terrain, en terme d'organisation de la concertation, du dialogue et de renforcement du partenariat entre les élus et la société civile.

- C'est le cas concernant le fonctionnement de la Commission Tiangol Mangol qui a été véritablement responsabilisée dans la mise en œuvre du programme du même nom. Toutefois cette responsabilisation importante de la CTM (avec notamment un fonctionnement et un budget autonomes) risque d'éclipser la communauté rurale dans son rôle de maître d'ouvrage. D'une part, parce que toute la dynamique du programme repose sur la CTM, dont le poids grandissant peut prendre le pas ou limiter les prérogatives de la communauté rurale qui reste dans une position attentiste. D'autre part, confrontée à de réels problèmes de ressources humaines (avec l'analphabétisme important des élus, l'absence d'agents compétents), la communauté rurale ne peut que se reposer sur la CTM avec le risque de ne plus assumer ses responsabilités et engagements et de prendre une posture de « consommateur ». Aujourd'hui, la communauté rurale du fait de la faiblesse de ses capacités d'intervention et de sa responsabilisation limitée dans l'animation de la CTM a du mal à assurer le suivi des activités de cette instance en particulier pour l'organisation de la mobilisation sociale dans les villages et l'entretien des ouvrages. Elle est de fait installée dans une position d'attente et de consommation en ce qui concerne le programme Tiangol Mangol, dont elle n'assume la maîtrise d'ouvrage que de façon théorique.

- Autour du comité de pilotage du projet de construction du marché, une réelle dynamique de dialogue et de concertation entre la commune et les commerçants a également été construite par l'ADOS qui a appuyé l'organisation et la mobilisation des commerçants et a favorisé leur responsabilisation et leur participation, en lien avec la commune, à toutes les étapes du processus d'élaboration de ce projet (études techniques, recensement des commerçants, choix architecturaux, etc.). Toutefois, cette dynamique s'est éteinte progressivement du fait de difficultés de dialogue entre les commerçants et la commune, nées avec l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale à Ourosogui. Cette dernière a souhaité reprendre la main concernant le projet de construction du marché en réaffirmant avec force sa fonction de maître d'ouvrage, tout en n'excluant pas le principe de la participation des commerçants dans la suite du projet. En effet pour le maire « *les commerçants ont leur rôle et leur mot à dire dans le*

*marché mais c'est très important pour la commune qui cofinance ce projet de garder le pouvoir de décision* » notamment en ce qui concerne l'organisation, la gestion, l'attribution des places, le calendrier d'ouverture du marché et de déménagement des commerçants, etc.

Sur ces deux actions majeures, le constat est que l'ADOS a su, via l'appui à la mise en place des instances, engager une véritable dynamique d'animation et de concertation qui a permis d'instaurer sur le terrain un partenariat réel entre les collectivités locales et les acteurs de la société civile. Cependant des améliorations doivent être apportées afin que les différentes instances mises en place puissent réellement à la fois servir i) de cadre d'apprentissage de la gestion des affaires publiques par les acteurs de la société civile ii) et de levier d'appui aux collectivités locales dans l'exercice de leurs prérogatives.

### **3. Articulation avec les structures déconcentrées de l'Etat, les projets et programmes**

#### ***- L'évolution nécessaire vers une formalisation des relations entre l'ARD et l'ADOS***

Instituées au Sénégal, en 1998<sup>20</sup> les Agences Régionales de Développement (ARD), dont la création relève de l'initiative des organes délibérants des collectivités locales de chaque région ont pour rôle d'apporter leur appui à toutes ces collectivités locales (qui faut-il le rappeler en sont membres), dans la conduite de leurs missions de développement.

L'ARD de Matam qui n'a vu le jour qu'en 2003, suite à l'érection de Matam en région est donc encore assez jeune. Cependant, elle a pu constituer une équipe pluridisciplinaire qui progressivement ne demande qu'à jouer son rôle d'assistance aux collectivités locales qui la sollicitent, de concert avec les autres partenaires au développement. C'est ainsi que plusieurs rencontres ont déjà été organisées avec l'ADOS et des pistes de collaboration esquissées.

L'ARD de par les missions qui lui sont confiées, devrait être un partenaire privilégié de l'ADOS. En effet, elle est chargée d'aider à :

- la conception et l'exécution de tous plans et toutes études concernant le développement économique, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique de la région, des communes et des communautés rurales ;
- la coordination et l'harmonisation des actions de développement dans l'espace régional ;
- (...) l'harmonisation des programmes d'action de la région, des communes et des communautés rurales ;
- (...) la mise en œuvre des initiatives en matière de coopération décentralisée.

En outre, elle peut être chargée d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les villes et les communautés rurales lui délèguent<sup>21</sup>.

C'est pourquoi conscients de leur complémentarité l'ADOS et l'ARD ont déjà convenu de renforcer les échanges et la concertation autour de leurs missions respectives en vue de faire jouer leur complémentarité. Ainsi, ont-ils retenus par exemple d'organiser une rencontre de concertation et d'harmonisation des méthodes de réalisation des PLD, en lien avec les autres intervenants concernés. En effet, jusque là beaucoup de programmes intervenant dans les communautés rurales avaient chacun sa propre méthode d'élaboration de PLD qui ne correspondait pas souvent à celle des autres partenaires, ce qui pouvait faire doublon. La

---

<sup>20</sup> Décret n°98-399 du 5 mai 1998 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des ARD.

<sup>21</sup> Cf. Art2 Décret 98-399

rencontre envisagée devrait leur permettre de s'entendre sur une méthodologie consensuelle qui serait validée par tous.

***- Des relations d'échanges et de travail effectives avec les services techniques de l'Etat et les projets et programmes***

- Un partenariat de travail effectif existe avec l'ANCAR mais ne fait pas l'objet de contrat. L'ANCAR a été consulté sur les aspects liés à la formation, l'appui méthodologique et le suivi des actions.

- Le service des eaux et forêts est la seule structure avec qui l'ADOS a établi un contrat de partenariat pour l'animation et le suivi des actions de reforestation (reboisement, mise en défens, etc.).

- Des relations étroites sont aussi établies avec le PNIR

L'ADOS est l'une des 1<sup>ère</sup> structures avec laquelle le PNIR a collaboré sur le terrain à Matam. A Ouro Sidy, le PNIR s'est appuyé sur le PLD réalisé par l'ADOS, pour amorcer ses actions dans la communauté rurale. Il d'abord, aidé à finaliser le PLD en mobilisant un prestataire la SAFEFOD qui a travaillé aux côtés de l'ADOS.

Le PNIR considère l'ADOS comme un partenaire clé et est prêt réfléchir sur la formalisation d'un protocole de partenariat avec elle qui pourrait s'articuler autour de différents points : l'appui à l'élaboration de PLD via le financement de prestataires pour le réaliser ; ii) la possibilités de cofinancement de projets ; iii) le financement de groupements encadrés par l'ADOS dans le cadre des AGR (fonds d'appui aux organisations de base) ; la concertation et le partage d'information pour éviter le dédoublement sur le terrain et harmoniser les interventions.

Enfin, l'ADOS est aussi inscrite dans une dynamique de réseau à l'échelle de la région de Matam. Elle a été cooptée pour participer aux rencontres des comités régionaux et départementaux de développement (CRD et CDD) et a participé activement, comme structure ressource, dans la préparation et l'animation du forum de développement de Matam (FODEMA).

#### **4. Tentative de synthèse**

##### **4.1 Clarifier les relations entre les collectivités locales et l'ADOS**

*- Une reconnaissance effective par les collectivités locales du rôle d'appui-conseil de l'ADOS.* Malgré les divergences et incompréhensions perçues sur le terrain, l'ensemble des collectivités locales accorde un crédit réel à l'action de l'ADOS sur le terrain et une bonne collaboration existe entre l'équipe terrain et les élus locaux en règle générale.

*- Mais une revendication progressive de leur fonction de maître d'ouvrage*

Aujourd'hui, le sentiment est que les collectivités locales sont encore trop positionnées comme des bénéficiaires plutôt que comme de véritables partenaires. Pour le montage du futur programme les collectivités locales souhaitent être associées en amont dans la réflexion et la définition des orientations et qu'elles puissent réellement assumer leur rôle de maître d'ouvrage, en lien direct avec les collectivités locales du Nord. Par ailleurs, elles estiment que le rôle et le positionnement de l'ADOS devront être précisés et suggèrent d'ores et déjà que les missions futures de l'ADOS soient davantage organisées autour des fonctions d'appui-conseil, d'interface et d'animation des partenariats de coopération décentralisée. Cela devrait

permettre aux collectivités locales de gérer plus directement leurs relations avec leurs homologues du Nord.

#### **4.2 Renforcer la synergie et la cohérence des interventions à l'échelle régionale**

En l'absence de dispositif d'ensemble de coordination et de mise en cohérence des actions à l'échelle de la région de Matam (pourtant prévu), les différentes collectivités partenaires de l'ADOS n'ont jamais eu d'occasions formelles d'engager directement un dialogue, une concertation et des échanges sur leurs projets respectifs. Cela aurait pu leur permettre non seulement de capitaliser ensemble les enseignements tirés des différentes actions, de développer des synergies, mais aussi de gagner en efficience et en efficacité. Certainement les pesanteurs politiques locales, les problèmes de communication et la faible prise en compte d'une nécessaire intégration des échelles d'intervention, n'ont pas favorisés une telle dynamique. En perspective, malgré les difficultés et pesanteurs signalés, les élus dans leur ensemble estiment nécessaire de se retrouver au sein d'un cadre d'échanges, de concertation et de coordination des actions du partenariat.

#### **4.3 Mieux appréhender et prendre en compte les attentes et préoccupations des acteurs locaux**

Si jusque là les collectivités locales au Sud se sont confinées sur des positions de bénéficiaires des actions, elles attendent aujourd'hui de l'ADOS une meilleure prise en compte de leurs propres préoccupations comme évoqué par ailleurs et un appui institutionnel plus conséquent. Elles souhaitent une systématisation des moments d'échanges, de dialogue et de travail avec l'ADOS, ceci pour éviter les situations de blocage, très souvent liées aux compréhensions nées de la faiblesse de la concertation.

#### **4.4 Mettre l'accent sur l'appui institutionnel et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales**

L'appui institutionnel aux collectivités locales peut revêtir plusieurs formes. Il peut être l'occasion de :

- i) conforter et élargir l'expérience d'appui budgétaire sur le terrain, en prenant soin de tirer les leçons des initiatives passées,
- ii) développer la formation des élus et des agents des services des collectivités locales,
- iii) appuyer la structuration et l'organisation des collectivités locales,
- iv) renforcer la dynamique d'appui à la planification locale.

#### **4.5 Aider les collectivités locales à passer d'un positionnement de bénéficiaires à celui de véritable partenaire de leur coopération avec leurs homologues du Nord**

Il s'agit de faire en sorte que les collectivités locales puissent :

- i) Assurer le portage et l'animation directe des partenariats à l'échelle de leur territoire,
- ii) renforcer les échanges et relation de travail avec leurs homologues du Nord,
- iii) Participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes les concernant ;
- iv) Engager et animer la réflexion et la concertation avec les acteurs de leur territoire ;

#### **4.6 Accompagner la mise en réseau des acteurs et la synergie des interventions sur le terrain**

L'accent peut être mis sur : i) l'organisation des échanges, de la concertation et la coordination du programme à l'échelle régionale ; ii) l'organisation de la complémentarité ADOS / ARD pour l'animation des partenariats de coopération sur le terrain ; iii) l'accompagnement du processus d'apprentissage de la gestion des affaires publiques via le renforcement de l'animation des différentes instances (CPE, comité de pilotage, comité d'octroi, CTM, etc.).

## IV – ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

### 1. Présentation du dispositif institutionnel du programme

D'une manière générale, le dispositif institutionnel du programme tel que prévu ne prend en compte que la mise en œuvre des actions au Sénégal. L'articulation avec les actions au Nord se fait via le Conseil d'administration et l'équipe de direction ADOS composée de 4 personnes (1 Directeur<sup>22</sup>, 2 chargées de mission (communication et éducation au développement) et une secrétaire comptable et administrative.

L'organisation du programme au Sud s'articule autour de différents outils :

#### 1.1 - Un comité de pilotage inter-collectivités locales à l'échelle de la région de Matam

Il est organisé autour du gouverneur, de représentants du Conseil régional et des représentants de l'ADOS et est composé des membres suivants (cf. document programme) :

- Un représentant de l'administration ;
- Les représentants des collectivités locales engagées (élus) ;
- Délégués des commissions de planification élargies (CPE)
- Représentants des partenaires (ADOS, collectivités locales du Nord) ;
- Représentants du SCAC
- Autres partenaires et bailleurs

Le comité est considéré comme « le cadre d'échanges entre les différents acteurs sur leurs pratiques et expériences et serait un outil de promotion de l'intercommunalité » a comme principales fonctions :

- i) harmoniser les grilles et codes de financement et les modalités de gestion des différents fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL), sur proposition des CPE et des comités d'octroi et de suivi ;
- ii) Orienter, contrôler et formuler des recommandations sur l'exécution globale du programme ;
- iii) Définir les principes de collaboration et d'échanges entre les acteurs de la région de Matam et les partenaires de la coopération décentralisée ;
- iv) Lancer si nécessaire des évaluations ponctuelles sur tout ou partie du dispositif de mise en œuvre.

Dans la réalité ce comité n'a jamais été mis en place, et par conséquent pas fonctionné, ce qui a fortement pesé sur la dynamique d'ensemble du programme.

#### 1.2 - Des Commissions de Planification Elargie

Ces commissions sont mises en place à l'échelle des collectivités locales ne disposant pas encore de Plan de Développement. Elles regroupent différentes catégories d'acteurs (élus, groupements de femmes, associations de jeunes, personnes ressources, etc.) et ont pour principales fonctions de : i) conduire des diagnostics à l'échelle zone et à l'échelle communautaire ; ii) animer la réflexion sur la définition du plan de développement ; iii) assurer l'information et la mobilisation des acteurs ; iv) assurer la restitution et la validation du plan de développement.

---

<sup>22</sup> Il assure la responsabilité de l'équipe au Nord et de la cellule d'appui-conseil sur le terrain à Matam

Dans les cas des collectivités locales disposant déjà de plan de développement, les CPE sont pérennisées et se transforment en comités de pilotage local sensés assurer la continuité de leurs missions à différents niveaux : i) Définition en lien avec les collectivités locales « d'enveloppe ou de contreparties pouvant abonder le Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL), à l'occasion des sessions budgétaires » ; ii) Assurer « la réactualisation et l'enrichissement du PLDC » ; iii) Assurer « la surveillance de l'impact et de la cohérence des actions envisagées sur l'ensemble de la communauté » ; iv) présentation au comité de pilotage inter-collectivités de comptes rendu d'avancement.

### **1.3 - Les comités d'octroi et de suivi des FAIL**

Ils sont désignés par les CPE au sein de chaque collectivité locale et regroupent les différentes catégories d'acteurs au plan local (élu, société civile, etc.). Leurs missions portent sur les axes suivants : i) « *la définition des critères d'attribution des subventions en lien avec la CPE et le comité de pilotage* », ii) « *l'information des acteurs locaux sur les procédures de mobilisation du FAIL* », iii) « *la réception des demandes de cofinancement, l'analyse des demandes de cofinancement* », iv) « *la décision de l'octroi ou non d'une subvention* », v) « *le suivi des réalisations* », vi) « *le compte rendu à la CPE et à la collectivité locale de ses actions et activités* ».

Un seul comité d'octroi a vu le jour, celui de Sinthiou Bamambé qui gère le seul FAIL mis en place dans le cadre du programme.

### **1.4 - Les plans de développement**

Ils sont considérés comme « *un code de conduite du développement du territoire* » et sont « *élaboré et négocié par l'ensemble des acteurs locaux* ». Ils visent à « *harmoniser les actions de développement* » et « *à optimiser les ressources locales ou externes disponibles* » et sont articulés autour de plusieurs points : i) les orientations stratégiques de développement à moyen et long terme ; ii) les orientations opérationnelles de développement à court et moyen terme ; iii) les problématiques de développement ; iv) les projets communautaires ; v) les préalables et mesures à prendre ; vi) les moyens locaux mobilisables, vii) et les rôles et responsabilités de chaque acteur.

Quatre (4) plans de développement ont été élaborés au profit des collectivités locales de Ourossogui, Sinthiou Bamambé, Kanel et Ouro Sidy. Une seule collectivité locale (Matam) ne dispose pas de plan de développement.

### **1.5 - Les outils de financement**

***Les programmes d'investissements prioritaires*** définis dans les PLD ou PDC. Ils peuvent être annuels et pluriannuels et sont alimentés à la fois par les budgets des collectivités locales, les apports des partenaires locaux et extérieurs (coopération décentralisée, bi ou multilatérale, associations de migrants, etc.).

***Les Fonds d'appui aux initiatives Locales (FAIL)***. Ils sont mis en place à l'échelle de chaque collectivité locale et sont alimentés par les ressources locales, les contributions des porteurs de projets, et l'apport de partenaires extérieurs. Le FAIL a 3 vocations : Appuyer les projets d'investissements portés par les collectivités locales et les organisations locales dans le domaine des infrastructures et services de base ; ii) Cofinancer des actions à l'échelle

villageoise portées par des groupements (élevage, maraîchage, fonçage de puits, etc.), iii) Appuyer, via des actions de formation, l'organisation et la structuration des groupements de producteurs.

Dans le cadre du programme un seul FAIL a été mis en place au niveau de la communauté rurale de Sinthiou Bamambé et sa vocation est exclusivement d'appuyer des micro-projets villageois communautaires.

### **1.6 - Une cellule d'appui technique**

Composée de 4 agents de développement (2 volontaires et 2 salariés sénégalais<sup>23</sup>) et d'un coordonnateur, elle est chargée :

- Animer la réflexion des acteurs locaux en amont et tout le long du processus d'élaboration des PLDC.
- Appuyer la réactualisation des PLDC ;
- Accompagner les instances de concertation, de pilotage et de financement ;
- Former les membres des différentes instances dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Appuyer les porteurs de projets (collectivités locales et associations) dans le montage et la réalisation de leurs initiatives,
- Appuyer l'émergence de structures locales d'appui-conseil ;
- Mettre en relation les acteurs locaux avec des partenaires techniques et financiers ;
- Appuyer la construction de partenariats entre acteurs matamois et ceux de Drôme et Ardèche sur des projets précis.

### **2. L'absence de dispositif institutionnel d'ensemble du programme**

Le programme FSP « appui au développement local des collectivités locales de la région de Matam » est avant tout perçu comme un programme de l'ADOS avant d'être un programme porté par les collectivités locales de Drôme et Ardèche. L'ADOS a assuré sa conception<sup>24</sup> et porte la mise en œuvre sur le terrain du fait du faible engagement des collectivités locales dans l'animation et la conduite du programme. De fait, les actions de coopération décentralisée entre les 2 territoires sont portées principalement par l'ADOS par défaut de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales, l'exception notable de la dynamique engagée par la CCVD à Sinthiou Bamambé.

Aucune disposition n'a été prise dans le cadre du document programme en terme d'organisation institutionnelle pour permettre une coordination et un pilotage effectifs du programme de part et d'autre par les collectivités locales partenaires. Ce qui fait que dans son exécution le programme souffre de l'absence de temps forts d'échanges, de concertation et de négociation entre partenaires du Nord et du Sud pour entre autres, définir les orientations d'ensemble et les réorientations possibles du programme, valider les programmes d'activités, assurer le suivi des activités et contrôler l'action de l'ADOS en terme d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et/ou de maîtrise d'œuvre. La jonction Nord/Sud entre les partenaires a été plutôt assurée au Nord par le C.A. de l'ADOS, à travers ses rencontres régulières ou lors des

---

<sup>23</sup> L'équipe est aujourd'hui composée de 3 salariés sénégalais et d'une volontaire, plus le coordinateur

<sup>24</sup> La plupart des collectivités locales Nord lui délégué le pouvoir de monter un programme d'ensemble et de rechercher les financements nécessaires à son exécution.

A.G. de l'association<sup>25</sup> et au Sud, au moment de l'organisation des rencontres suivi-évaluation-programmation (SEP) qui mobilisent en interne l'équipe terrain Sénégal, la direction et le C.A. de l'ADOS, sans les collectivités locales de Matam. On peut toutefois, noter que les réunions SEP sont aussi l'occasion pour les membres du C.A. présents sur le terrain de rencontrer les différents partenaires, en particulier les collectivités locales. Mais, il n'en demeure pas moins aussi bien au Nord qu'au Sud que les différentes rencontres de bilan programmation et suivi demeurent des démarches internes à l'ADOS. A l'exception des missions de suivi de la CCVD à Sinthiou Bamambé qui sont des temps forts de travail avec la CTM et la communauté rurale.

Cette absence de temps forts en commun entre collectivités locales du Nord et du Sud est fortement déplorée par les acteurs de la région de Matam. De même, certaines collectivités locales du Nord (Conseil général de l'Ardèche) regrettent également le fait que les rares missions organisées sur le terrain à Matam restent trop protocolaires et ne soient pas véritablement l'occasion de rencontres de travail entre collectivités partenaires.

En perspective, du montage du futur programme triennal, il apparaît fondamental d'un point de vue institutionnel de positionner très clairement les collectivités locales Nord et Sud dans une fonction de maîtrise d'ouvrage d'ensemble du programme. Cela suppose qu'un comité de pilotage souple et léger puisse être mis en place ou seront représentées les principales collectivités partenaires. Ce comité aurait comme principales fonctions de : i) définir les orientations d'ensemble et les réorientations possibles du programme, ii) valider les programmes d'activités, iii) assurer le suivi des activités, iv) et contrôler l'action de l'ADOS. Il pourrait se réunir une fois dans l'année en alternance entre le Nord et le Sud et son secrétariat serait assuré l'ADOS en tant que tête de réseau chargé de l'appui-conseil et de l'animation des partenariats de coopération décentralisée.

Ce comité de pilotage serait relayé au Nord et au Sud par les comités de coordination et de concertation, constitués principalement par les partenaires déjà impliqués dans la coopération décentralisée Drôme-Ardèche / Matam, et dont la mise en place est souhaitée par les collectivités locales à l'échelle des 2 régions.

### **3. Rôle et place de l'ADOS : un positionnement ambiguë entre une fonction d'ingénierie de projet et de tête de réseau de coopération décentralisée.**

#### **3.1 – Une organisation et un fonctionnement reposant sur des militants bénévoles et une équipe professionnelle**

L'ADOS s'appuie sur un réseau important de membres composé de militants bénévoles et plusieurs collectivités locales. L'animation de la structure repose sur des instances dynamiques dont les membres manifestent un fort engagement militant et citoyen. Ainsi, le bureau se réunit tous les 15 jours « bistrot-réunion » pour faire le point de la dynamique de l'association à la fois au nord et au Sud (organisation et gestion administrative de l'association de l'équipe Nord et Sud, animation, conduite, gestion et suivi des projets).

En 1998, l'ADOS était forte de plus de 200 membres actifs, et bénéficiait du soutien d'une quinzaine de communes et de 2 regroupements de communes. Aujourd'hui, l'ADOS, compte

---

<sup>25</sup> Qui sont l'occasion d'inviter 2 à 3 membres de l'équipe ADOS Sénégal et parfois des collectivités partenaires de la région de Matam

entre 250 et 300 membres environ, dont 80 petites collectivités locales adhérentes en plus de l'engagement de la CCVD, des départements de la Drôme, de l'Ardèche et du Conseil Régional Rhône Alpes.

Les instances dirigeantes manifestent un souci constant de professionnaliser la structure, ceci pour améliorer la gestion des projets, tout en maintenant et confortant la dimension associative par la mobilisation de nouveaux bénévoles pouvant aider l'ancrage des actions de l'association sur le terrain au Nord.

Par ailleurs, un important travail est fait pour ouvrir davantage et mettre en contact les collectivités locales de Drôme et Ardèche avec leurs homologues de la région de Matam. La réflexion a déjà été engagée au sein du C.A. et devrait déboucher sur la définition du projet associatif de l'ADOS. L'important travail d'animation et d'ouverture de l'association vers l'extérieur combinée avec la forte volonté politique des grosses collectivités locales à s'engager et à la mobilisation des acteurs locaux de Drôme et Ardèche confère déjà de fait à l'ADOS une stature de tête de réseau de coopération décentralisée, qu'il convient de consolider par une reconnaissance officielle de la part de l'Etat français.

*- Une équipe opérationnelle jeune et dynamique sur le terrain en France et au Sénégal*

En France, l'équipe est constituée autour de la Direction générale de l'ADOS qui comprend 4 personnes :

- 1 Directeur, qui assure la responsabilité de l'équipe au Nord et au Sud (gestion administrative et financière équipe et projets), fait le lien entre les salariés Nord et Sud et le CA., coordonne les actions au Nord en terme de communication et d'éducation au développement ;
- 2 chargées de mission dont l'une s'occupe de la communication et en partie de l'animation au Nord du programme Tiangol Mangol et l'autre de l'animation des actions d'éducation au développement.
- Une secrétaire administrative et comptable.

Les 2 postes de chargées de mission et celui de secrétaire comptable sont tous 3 financés dans le cadre de contrat emploi-jeunes.

Ainsi, l'organisation et le fonctionnement de l'équipe France devront être améliorés avec l'instauration de rencontres régulières de travail internes à l'équipe mais aussi avec le bureau et le C.A., ceci pour pouvoir accompagner efficacement l'élaboration des stratégies d'action et des politiques de coopération décentralisée des collectivités locales Nord. Il s'agira aussi pour l'ADOS de réfléchir à une redéfinition des missions de sa Direction. Le positionnement du Directeur comme coordinateur des actions au Nord constitue un handicap pour le fonctionnement d'ensemble de l'association, puisqu'il ne peut passer au total dans l'année qu'un mois sur 12 sur le terrain au Sénégal. Pourrait être envisagé en perspective, un redéploiement d'une partie de son activité au Sénégal, ce qui pourrait i) favoriser au Nord, une responsabilisation plus importante des chargées de missions (éducation au développement et communication) ; ii) permettre un accompagnement méthodologique plus proche et plus important de l'équipe terrain Sénégal, iii) et au-delà faciliter une articulation plus forte entre l'équipe France et Sénégal de l'ADOS et pallier les difficultés à créer le lien entre les 2 équipes en cassant le sentiment des salariés d'appartenance à deux structures différentes.

Sur le terrain au Sud, l'équipe composée de 4 agents de développement et d'un coordonnateur assure l'animation, la conduite et la mise en œuvre opérationnelle des actions, en lien avec les collectivités locales partenaires et les acteurs locaux. Elle doit très souvent faire face à des charges de travail importantes dans la gestion des projets surtout lorsque l'ADOS assure le rôle de maîtrise d'œuvre. Elle ne dispose pas de secrétariat pouvant assurer le suivi administratif et comptable, ce qui fait que cette mission est répartie entre les différents membres qui par exemple gèrent tous une petite caisse concernant les projets suivis. Il convient dans le futur d'apporter des améliorations sur cette question, en partie pour soulager l'équipe terrain et améliorer le fonctionnement, en mettant en place un secrétariat chargé de la gestion administrative et comptable des projets sous la supervision du coordinateur.

L'équipe terrain a du aussi faire face, s'adapter et se mettre dans une logique d'apprentissage de la gestion de nouveaux projets (équipements marchands structurants, aménagement de bassin versant de marigot), pour lesquels elle n'avait pas forcément de compétences, ni reçu de formation préalable. Elle a su toutefois développer progressivement de nouvelles compétences dans l'exécution de ce type de projets. C'est le cas pour la construction du marché de Ourosogui et le programme Tiangol Mangol. Au démarrage de ces projets, l'équipe n'avait pas les capacités techniques nécessaires pour en assurer la conduite. Mais au fur et à mesure de leur exécution et grâce aux contacts avec les prestataires techniques externes qui ont été mobilisés, des compétences et des connaissances nouvelles ont été acquises sur le terrain et méritent d'être confortées par la formation et un accompagnement méthodologique des membres de l'équipe.

### **3.2 - Perception du rôle de l'ADOS par les partenaires**

#### ***Un intérêt et une reconnaissance réelle de l'intervention de l'ADOS***

En règle générale l'ADOS a une bonne image auprès des partenaires du Nord et du Sud qui lui reconnaissent des compétences réelles en terme de mobilisation des acteurs, d'animation et de conduite des actions. Pour la plupart des acteurs rencontrés, un certain nombre de facteurs liés à l'histoire, au crédit, à la reconnaissance et à la forte implication de l'ADOS sur le terrain militent en faveur de la poursuite et du renforcement de son action à Matam et en Drôme / Ardèche :

- Les actions entreprises au Sud ont une utilité sociale certaine, sont défendues par les élus et appréciées par les populations ;
- Matam est une région nouvelle où il existe très peu d'interventions et où la coopération bilatérale française est absente. De fait, les actions de coopération décentralisée engagées, via l'ADOS, constituent le seul lien effectif de la présence de la coopération française dans la région de Matam ;
- L'ADOS est la plus grosse association intervenant dans la région de Matam. Elle bénéficie d'une reconnaissance réelle de la part des acteurs locaux et d'une bonne expérience du terrain depuis plus de 20 ans ;
- L'ADOS fédère en France au delà des grosses collectivités locales (Région Rhône Alpes, Départements Ardèche et Drôme), plus de 80 petites communes rurales en Drôme et Ardèche;
- Elle manifeste la volonté de développer une approche reposant sur l'esprit de coopération décentralisée et s'appuie pour cela, de part et d'autre au Nord et au Sud, sur une méthodologie d'intervention combinant le soutien à des initiatives locales (appui au développement local, soutien aux actions d'éducation au développement) et l'esprit d'échanges entre acteurs locaux (collectivités locales, organisations de la société civile).

- Enfin, l'ADOS dispose d'un crédit réel et d'une forte reconnaissance notamment dans le développement des liens de partenariat entre collectivités de Drôme / Ardèche et de Matam.

***Mais une image brouillée par l'absence de lisibilité de son positionnement***

Malgré le crédit certain que lui accordent la plupart de ses partenaires, l'image de l'ADOS reste brouillée en terme de lisibilité, ceci pour plusieurs raisons :

✓ Au nord, sur la base d'une étude d'image réalisée en interne par la chargée de communication de l'association<sup>26</sup>, et dont les conclusions sont reprises dans le cadre d'une note de réflexion sur le projet associatif, met exergue un certain nombre de constats de l'image brouillée de l'ADOS :

- « Une distorsion sur la lisibilité des actions entre le Nord et le Sud » ;
- Des difficultés à mobiliser les acteurs locaux en Drôme et surtout en Ardèche du fait « des valeurs trop institutionnelles véhiculées qui ne permettent pas au grand public de trouver sa place » ; Situation qui entraîne de fait « un manque de reconnaissance par le grand public et la population de Drôme / Ardèche ».
- Des difficultés également à mobiliser au niveau des collectivités locales les élus et les agents des services. De fait, dans les collectivités locales, les élus qui sont « sensibilisés constituent un petit cercle lorsque cela ne s'arrête pas aux personnes ayant signées les conventions de partenariat ».
- L'ADOS a, en outre, au niveau du tissu associatif local « une image de structure hégémonique qui se démarque des associations » et a du mal à travailler en partenariat avec elles. Une image qui ne paraît pas totalement justifiée et qu'elle tente de gommer progressivement en fédérant un certain nombre d'associations autour de projets commun, en développant les partenariats avec le milieu associatif en direct ou travers des réseaux.
- L'ADOS éprouve aussi des difficultés à articuler le bénévolat et le militantisme avec sa volonté d'évoluer comme une véritable structure professionnelle. Pour un certain nombre d'administrateurs et de salariés, le choix de l'ADOS de se professionnaliser ne doit toutefois pas empêcher le développement du bénévolat qui est nécessaire pour poursuivre l'ancrage de l'association en Drôme et Ardèche.
- Beaucoup d'acteurs ne perçoivent pas encore bien que l'ADOS est une structure qui travaille au profit des collectivités locales, ce qui biaise l'information et la communication sur le terrain. Ainsi, au Sud comme le soulignent certains élus « les populations pensent que l'argent c'est ADOS, que les projets c'est ADOS », elles ne savent pas que pour l'essentiel l'argent mobilisé provient des collectivités locales et de l'Etat français et c'est l'impôt du contribuable français.

Au Sud, les acteurs locaux mettent en avant pour l'essentiel leurs difficultés à se positionner et à prendre des responsabilités dans l'animation et la conduite du programme du fait comme le disent certains que l'ADOS « prend parfois trop de place » et cumule aussi les responsabilités en assurant tantôt une fonction co-maître d'ouvrage, parfois de bailleur (de fait), d'assistance à la maîtrise d'orge et de maître d'oeuvre.

D'aucuns évoquent aussi les difficultés de l'ADOS à bâtir et organiser une véritable stratégie d'information et de communication entre le Sud et le Nord du fait probablement de « la rupture géographique et de la distance ». Difficultés que l'on entrevoit aussi au Nord au niveau des 2 départements de la Drôme et de l'Ardèche.

---

<sup>26</sup> Etude publiée en novembre 2003

D'une manière générale, comme le soulignent certains de ses administrateurs « *l'ADOS ne peut pas tout gérer et porter en interne* », elle doit aussi travailler à valoriser et socialiser son expertise au Nord et au Sud i) en formant et en accompagnant des acteurs locaux capables de jouer le rôle de relais sur le terrain, ii) en bâtissant des partenariats effectifs avec d'autres acteurs présents sur le terrain iii) et en s'insérant dans des réseaux et initiatives lui permettant de communiquer, partager et mutualiser son expérience.

Pour la plupart des membres de l'ADOS rencontrés, l'association « *est jugée efficace, est appréciée mais reste fragile* ». En outre, le fait qu'elle soit dans « *l'incertitude et le brouillard* » quant à son positionnement en perspective (interrogations sur l'acceptation de son rôle de tête de réseau par le MAE) doit pousser les membres à approfondir et mener à son terme la réflexion engagée concernant le projet associatif. L'ADOS devra de façon claire déterminer, en lien avec les collectivités locales partenaires, ses missions, notamment en matière de communication et d'éducation au développement au Nord, mais aussi d'assistance aux collectivités locales du Nord et du Sud dans leur démarche de coopération décentralisée.

Ainsi au Nord, en matière d'éducation au développement, il paraît opportun que le corps enseignant soit impliqué en amont dans la négociation, la préparation, l'animation, le suivi et le bilan des actions, ceci par souci d'efficacité d'appropriation et de pérennisation de la dynamique. De même que l'inscription dans des réseaux tels que Resacoop, PS Eau, Cités Unies France et le développement de projets communs comme le relais RITIMO « Tam Tam doc », sont considérées comme des démarches positives.

De façon plus globale, les administrateurs rencontrés attendent de l'ADOS qu'elle puisse repenser son mode de fonctionnement, ses méthodes d'intervention, ses relations avec ses différents partenaires et surtout ancrer son intervention autour des « *valeurs et des fondements de coopération décentralisée* ». De ce point de vue, ses missions doivent être réorganisées autour des fonctions d'interface et d'intermédiation pour :

- i) apporter un appui-conseil aux collectivités locales et aux autres acteurs de la société civile dans la conception, l'animation et le suivi des actions de coopération décentralisée,
- ii) apporter un appui aux démarches de développement local engagées sur le terrain via la production et la diffusion d'outils méthodologiques,
- iii) et aider à l'animation de la concertation inter-acteurs entre le Nord et Sud et de part et d'autre entre les acteurs locaux.

Cette évolution telle que souhaitée par une partie des administrateurs de l'ADOS semble aussi être très largement partagée par les collectivités locales du Nord et du Sud qui souhaitent, lorsque ce n'est pas encore le cas, pouvoir exercer de façon plus concrète leur rôle de maître d'ouvrage en perspective. Ainsi, l'ADOS pour pouvoir assumer une fonction de tête de réseau coopération décentralisée doit arriver mettre en relation les différents acteurs, faire participer les collectivités locales, proposer un accompagnement et aider à produire des outils méthodologiques pour les partenaires. Des interrogations subsistent néanmoins, quant à sa légitimité à porter une fonction de tête de réseau au-delà du territoire de ses collectivités membres et du fait qu'elle joue encore un rôle d'opérateur pour la mise en œuvre des actions du partenariat entre collectivités de Drôme/Ardèche et de la région de Matam.

Aujourd'hui, on peut toutefois affirmer que le positionnement assez ambigu jusque là de l'ADOS, est entrain d'évoluer progressivement, mais difficilement d'un rôle ONG opérateur

de projets à celui de tête de réseau de coopération décentralisée. Il appartient au C.A. de l'ADOS, en lien avec le réseau des membres, de conforter cette évolution en essayant de réorganiser les missions futures de l'association davantage autour des fonctions d'appui-conseil, d'interface, d'ensemblier et de facilitation pour l'animation des partenariats de coopération décentralisée.

#### **4. Une clarification nécessaire des relations ADOS/AFVP**

Les relations avec l'AFVP sont aujourd'hui limitées à deux axes, notamment la mise à disposition de volontaires et l'appui méthodologique, puisque tous les membres de l'équipe terrain sont devenus des salariés de l'ADOS qui a maintenant un statut d'ONG étrangère au Sénégal. Elles méritent aujourd'hui d'être définitivement clarifiées aussi bien sur la question de la mobilisation de volontaire que celle de l'appui méthodologique apportée par l'AFVP.

- Si la mise à disposition de volontaires est encore effective<sup>27</sup>, elle semble moins évidente et nécessaire en perspective d'un repositionnement de l'ADOS en tête de réseau coopération décentralisée. En effet, on peut s'interroger sur l'apport et l'intérêt de la mobilisation de volontaires (du type AFVP) en terme d'appui à la coopération décentralisée par rapport à la mobilisation de jeunes professionnels ou encore en formation issus du réseau des instituts et centres de formation de Drôme/Ardèche et de façon plus large de la région Alpes, qui pourraient servir de levier pour conforter la dynamique de coopération entre les deux régions et de vivier pour la dynamique associative de l'ADOS.

- Par ailleurs, l'apport de l'AFVP en terme d'appui méthodologique à l'ADOS paraît moins palpable aujourd'hui sur le terrain. Le désengagement progressif de l'AFVP dans le portage de programme de développement fait que les forces de l'ADOS reposent essentiellement sur le dynamisme, l'engagement et les capacités d'intervention de l'équipe de terrain. L'ADOS est en quelque sorte « maître de son destin » et devra travailler à renforcer les capacités opérationnelles de son équipe terrain et surtout nouer des partenariats de travail effectifs avec l'expertise locale (ONG, bureaux d'études, services techniques déconcentrés de l'Etat) susceptible d'assurer la maîtrise d'œuvre des actions. C'est par ce biais qu'elle peut conforter et asseoir sa fonction d'appui-conseil et d'animateur de partenariat de coopération tout en pérennisant les initiatives engagées en facilitant l'émergence de nouveaux opérateurs locaux.

#### **5 - Coopération décentralisée et appui à la décentralisation : une articulation nécessaire**

Avec la décentralisation, les collectivités locales jouent un rôle central en termes de gestion et de développement de l'espace local. Elles sont le plus souvent confrontées à des problèmes majeurs qui les empêchent d'exercer correctement leur fonction de maître d'ouvrage, entre autres, i) l'insuffisance de leurs moyens au plan humain, financier et matériel ; ii) La présence de l'Etat et des partenaires au développement qui pèsent beaucoup sur les orientations de développement et imposent trop souvent leurs conditionnalités ; iii) les difficultés de mobilisation financière au plan local liées parfois à l'incivisme fiscal. Pour faire face et relever le défi, elles ont besoin de se doter des outils, compétences et moyens nécessaires pour pouvoir agir sur leur territoire. Pour les collectivités locales de Drôme / Ardèche, il s'avère important dans la dynamique de coopération décentralisée en cours, qu'elle puisse définir des démarches et bâtir des stratégies d'action en terme d'appui institutionnel et de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de leurs homologues du Sud.

---

<sup>27</sup> Deux jeunes femmes volontaires étaient sur le terrain au moment du passage de l'équipe d'évaluation, dont une qui terminait son contrat et a été remplacé par un expert sénégalais.

Aujourd'hui, le problème est moins de s'interroger sur le rôle et la fonction de maître d'ouvrage des communes, puisque l'Etat a promulgué des textes et règlements en la matière qui existent déjà, que de savoir comment les aider à appliquer cette fonction malgré l'insuffisance de leurs moyens.

De ce point de vue, quelques orientations fortes préconisées par le Ministère de la Coopération décentralisée et de la Planification régionale pourraient servir de fil conducteur aux partenaires de coopération décentralisée :

- Soutenir la décentralisation, en essayant de mettre un accent particulier sur le développement économique régional ; Exemple : le marché de Ourosogui est une action d'envergure pouvant permettre à la commune de mobiliser des ressources financières locales ;
- Valoriser les potentialités et ressources locales et engager des actions permettant d'attirer les investisseurs (migrants, nationaux, etc.) ;
- Favoriser le développement de partenariats public/privé à l'échelle locale ;
- Accompagnement des actions de planification locale à travers la mise en place de plans locaux de développement et de plan d'investissement communaux ;
- Permettre la participation des populations et faire en sorte qu'elles aient leur mot à dire « les plans doivent refléter leurs préoccupations » ;
- Articuler les actions et initiatives avec les politiques étatiques : les collectivités locales doivent être accompagnées pour jouer un rôle dans la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelle locale.
- Renforcer l'articulation avec les services déconcentrés de l'Etat et projets et programmes présents au niveau local pour assurer la cohérence des interventions.

## **6. La place des organisations de migrants dans le dispositif de coopération décentralisée Drôme-Ardèche/Région de Matam**

Depuis le début des années 90, période de rupture de l'ADOS avec les migrants en particulier issus de la ville d'Ourosogui, l'association a un peu pris ses distances avec les organisations de migrants en général. Dans le cadre du programme l'ADOS s'était fixé en partie comme objectif de se rapprocher des organisations de migrants en vue de leur mobilisation dans les actions de développement de leur territoire d'origine. Cet objectif n'a pas réellement fonctionné et des problèmes d'articulation demeurent toujours entre l'ADOS et les organisations de migrants. Plusieurs facteurs sont évoqués :

D'une part, deux difficultés essentielles limitent l'engagement de partenariat entre l'ADOS et les organisations de migrants :

- L'absence d'associations de migrants au niveau des collectivités de Drôme / Ardèche : Les territoires de ces départements ne sont pas des zones d'implantation naturelle des migrants issus de la région de Matam, ce qui renforce les difficultés pour l'ADOS de les intégrer de façon pratique dans la coopération entre les deux régions. De fait l'articulation avec les associations de migrants pose un problème d'organisation logistique et de mobilisation de moyens financiers pour l'ADOS, notamment du fait que cela exige l'organisation de nombreux déplacements en région parisienne pour pouvoir échanger et dialoguer avec les organisations de migrants principalement installées dans cette zone.

- L'échec du 1<sup>er</sup> partenariat avec l'association ADO, pèse également sur la motivation de l'ADOS à s'engager sur de nouveaux partenariats avec les migrants.

D'autre part, il existe une différence d'approche entre l'ADOS, davantage positionnée en appui aux coopérations décentralisées et aux actions de développement local, et les organisations de migrants dont les interventions sur le terrain sont limitées par plusieurs facteurs :

- Leurs difficultés à inscrire leurs actions en articulation avec les dynamiques impulsées par les collectivités locales de la région. Cette situation résulte en partie de leur manque d'information sur les évolutions du contexte institutionnel, en particulier sur la mise en œuvre de la décentralisation dans leur région et ses incidences en terme de responsabilisation des élus locaux en ce qui l'animation et la conduite du développement local.

- Leurs difficultés à opérer des synergies et à organiser la coordination de leurs interventions du fait des problèmes de concurrence existant souvent entre elles « *chaque village veut son projet et les politiques ont du mal à endiguer ce phénomène* ».

- L'accent parfois mis par les migrants en terme d'investissement sur des dépenses et réalisations de prestige au détriment d'actions de développement.

- Le contournement au niveau local des services techniques déconcentrés de l'Etat qui sont très peu voire pas du tout sollicités ou informés des actions des migrants pour apporter un appui-conseil et essayer de les articuler avec les politiques nationales.

- Le fait que les projets sont le plus souvent montés au Nord et parfois sans implication des villageois et des communautés rurales. Et pour l'essentiel les décisions sont prises au Nord, les associations de migrants n'ont que des représentants au niveau village.

Aujourd'hui, il n'existe pas de relations concrètes et formelles entre l'ADOS et les organisations de migrants, mais les liens ne sont pas pour autant coupés. Des contacts existent de façon informelle, via les réseaux auxquels appartient l'ADOS (exemple du PS Eau) et pourraient être confortés. Il s'agit donc de réfléchir aux conditions d'accroissement de l'efficacité des actions des associations de migrants et de valorisation de leurs apports en faveur du développement de la région de Matam. De ce point de vue, l'ADOS pourrait, en lien avec ses partenaires et les réseaux d'organisations de migrants tels que le FORIM par exemple, explorer quelques pistes d'actions :

- Mettre en place des actions d'information et de formation pour pallier la faible information « *des organisations de migrants sur la mise en œuvre décentralisation* » ;

- Appuyer la concertation et les échanges entre les organisations en s'appuyant sur des personnes ressources, ceci pour renforcer la cohérence de leurs actions ;

- Accompagner les collectivités locales de la région de Matam dans le dialogue et la mobilisation des organisations de migrants ;

- Sensibiliser les organisations de migrants sur l'intérêt de dialoguer et s'appuyer les services techniques déconcentrés de l'Etat au niveau local comme appui-conseil pour accompagner leurs actions sur le terrain.

- Réfléchir sur les stratégies de mobilisation des migrants dans le financement des plans de développement locaux élaborés par les collectivités locales de la région de Matam. Cela suppose au préalable, une fois les plans élaborés au Sud, que les organisations de migrants puissent, dans le cadre de rencontres d'échanges avec les collectivités locales, être informées et discuter de leurs possibilités d'engagement.

- Mobiliser et organiser les associations de migrants pour accompagner des actions d'éducation au développement en France et soutenir les initiatives de renforcement des capacités des organisations de la société civile de la région de Matam.

## V – APPRÉCIATION D'ENSEMBLE DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

### 1. Analyse de la démarche et de la méthodologie d'élaboration des plans de développement

La démarche d'intervention mise en place par l'ADOS pour appuyer les collectivités locales dans l'élaboration de leur plan local de développement concerté est héritée de la période de collaboration avec l'AFVP.

Elle repose autour de 6 phases principales :

- i) La phase préalable de contractualisation de la démarche entre la collectivité locale et l'ADOS pour définir les engagements et responsabilités de chaque partie.
- ii) La phase de mise en place des instances : il s'agit principalement des commissions de planification élargie (CPE) qui sont ensuite transformés en comité de pilotage au moment de l'exécution des plans et des commissions thématiques.
- iii) La phase d'autodiagnostic : elle s'organise soit sous forme d'ateliers de travail autour de problématiques de développement identifiées au sein de chaque collectivité locale. Est engagé un processus ascendant, qui part du quartier ou village jusqu'au niveau de la commune ou communauté rurale, d'auto-analyse par les populations des contraintes et potentialités de leurs zones (avec la réalisation de bilan par thèmes et sous-zones).
- iv) La phase de définition des orientations, objectifs et priorités de développement, qui est réalisée par la CPE ou le comité de pilotage, sur la base d'un travail préalable des commissions et à la suite de laquelle est engagée la rédaction du plan local de développement
- v) La phase de restitution : avec d'abord une présentation des résultats aux acteurs locaux (organisations de la société civile, services déconcentrés de l'Etat, etc.) pour enrichissement et ensuite une restitution au niveau des exécutifs locaux (commune, communauté rurale) qui valident in fine les propositions du plan.

Pour la réalisation des plans locaux de développement l'ADOS s'est positionné doublement : d'une part dans une fonction d'appui à la maîtrise d'ouvrage mais aussi dans un rôle de maître d'œuvre puisqu'elle a porté au plan opérationnel l'élaboration des plans de développement en mobilisant ses propres ressources humaines.

Au total, sur les 5 collectivités locales partenaires du programme, 4 disposent de plan de développement (Oourossogui, Sinthiou Bamambé, Kanel et Ouro Sidy).

L'élaboration des PLD a été l'occasion pour l'ADOS de tester une véritable dynamique de mobilisation des acteurs locaux, ceci pour échanger, se concerter, débattre des atouts et contraintes de développement de leur territoire et surtout définir des priorités d'action. L'ensemble des PLD ont fait l'objet après élaboration d'une restitution auprès des acteurs locaux et ont été in fine approuvés par les exécutifs locaux (conseil communal ou conseil rural).

Les CPE et les commissions sectorielles mises en place ont globalement bien joué leur rôle dans les différentes phases d'élaboration de l'autodiagnostic en passant par la définition des

orientations, objectifs et priorités de développement jusqu'à la restitution. Elles ont bénéficié en amont d'une petite formation pour pouvoir assumer leurs rôles.

Le processus d'élaboration des PLD a été pour les élus, les populations et leurs structures organisées, une source d'apprentissage des démarches de planification mais aussi de la concertation et de la négociation en vue de la gestion des affaires publiques. Pour certaines collectivités locales, telle que Sinthiou Bamambé, elle aussi permis de sensibiliser les populations sur le rôle de la communauté rurale et sur l'existence de l'état-civil grâce notamment à la mise en place et la distribution d'un cahier de village pour l'inscription des naissances.

Un certain nombre de contraintes ont toutefois ont été soulevées par les acteurs locaux concernant l'élaboration des PLD :

- Des difficultés à comprendre la démarche d'intervention de l'ADOS :

Elles sont liées à l'accent trop mis sur l'organisation de la concertation et la participation des acteurs locaux, ce qui a eu pour conséquence d'allonger la durée du processus d'élaboration des plans de développement et aux difficultés à passer à l'opérationnalisation des PLD et à la mise en œuvre d'actions concrètes sur le terrain. Ainsi, pour la plupart des collectivités locales l'élaboration des PLD a été jugée parfois trop longue, même si pour certains les situations d'exception survenues avec l'instauration de délégation spéciale, ont entraîné des périodes de rupture et l'allongement de leur délai de réalisation.

- Des difficultés à mettre en place les comités de pilotage des PLD.

Pour la plupart, les CPE qui ont été mis en place lors du processus d'élaboration des PLD n'ont pas pu véritablement muer en comité de pilotage et de coordination au moment de l'exécution des plans. Un seul comité de pilotage a pu être mis en place notamment à Ourossogui. A Kanel, le maire n'a pas souhaité sa mise en place et à Sinthiou Bamambé, ce sont des commissions sectorielles qui ont été mis en place (à l'image de la commission Tiangol Mangol). Concernant, la position des collectivités locales sur cette question, plusieurs hypothèses peuvent être évoquées : i) Soit l'ADOS a voulu donner à ces instances trop de poids et des responsabilités aux yeux des élus qui, par crainte d'avoir des « contre pouvoir » en face d'elles, ont ainsi préféré « garder en direct » le pouvoir de décision concernant l'opérationnalisation des plans ; ii) Soit les collectivités locales sont jalouses de leurs prérogatives et ne souhaitent pas déléguer cette fonction à ces instances, même si elles doivent agir sous leur responsabilité, en estimant que l'exécution des plans relèvent de leur maîtrise d'ouvrage directe ; iii) Soit les collectivités locales ne perçoivent pas réellement l'utilité de la mise en place d'instances de pilotage pour assurer la mise en œuvre opérationnelle des plans.

Pour l'élaboration des futurs PLD, l'ADOS devra réfléchir à plusieurs hypothèses qui lui permettraient éventuellement de simplifier ses modes opératoires : i) essayer de s'appuyer sur des opérateurs locaux capables de jouer le rôle de maître d'œuvre, ce qui pourrait accélérer le processus d'élaboration des plans et lui donner plus de recul pour assister les collectivités locales maîtres d'ouvrages ; ii) développer des articulations avec d'autres partenaires telle que le PNIR, dont la collaboration sur le PLD de Ouro Sidy via la mobilisation d'un opérateur, a permis de finaliser rapidement le plan de cette communauté rurale ; iii) poursuivre la réflexion amorcée avec l'Agence Régionale de développement (ARD) concernant l'harmonisation des démarches et outils d'élaboration des PLD.

## **2. Le processus d'élaboration des projets et les modalités de mise en œuvre sur le terrain**

Les projets réalisés sont tous issus des PLD et sont identifiées par les acteurs locaux (collectivités locales et les populations) qui sont aussi en règle générale impliqués dans leur mise en œuvre (animation, exécution et suivi).

Dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets, l'ADOS assure un rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage sur la plupart des projets (assistance à la conduite, à la réalisation des actions, apport de subvention). Elle combine parfois ce rôle à celui de maître d'œuvre dans l'exécution des actions sur un certain nombre d'actions (achat direct de matériels, conduite directe d'opération). Cela a été le cas, sur le projet de réalisation d'une bibliothèque / centre ressource de Matam, ou elle est intervenue comme appui-conseil à la commune et a joué un rôle de maître d'œuvre pour la réhabilitation des bâtiments, l'équipement de la bibliothèque et la mise en place du comité de gestion, sur le projet de réhabilitation de l'école 2 et du collège de Ourossogui. Toutefois, cette pratique de positionnement double tend à disparaître progressivement puisque l'ADOS sur les derniers projets engagés à partir de fin 2003, s'est positionnée plutôt comme appui-conseil aux maîtres d'ouvrage (réhabilitation poste de santé, adduction d'eau et électrification école 1 et 2 Ourossogui).

Sur les deux programmes en cours à Sinthiou Bamambé, (Tiangol Mangol et FAIL), le positionnement de l'ADOS est différents. Au niveau du programme Tiangol Mangol, l'ADOS joue un rôle de maître d'œuvre général et est appuyé par un prestataire extérieur sur les questions techniques. Sur ce projet, la commission Tiangol Mangol (CTM) joue un rôle important d'ans le portage, l'animation et le suivi des actions. C'est le cas aussi au niveau du FAIL, l'ADOS intervient comme appui-conseil et assure la gestion du fonds. Elle s'appuie sur des services techniques, l'ANCAR en particulier mais aussi la SAED, sur des projets localisés dans sa zone d'intervention, pour le soutien aux groupements (appui au montage des projets, formation et suivi). Les dossiers une fois montés par les promoteurs sont déposés au niveau de l'ADOS qui réunit le comité d'octroi lorsqu'il y a assez de projets proposés. C'est le comité d'octroi qui procède à l'étude des dossiers de projets des promoteurs (en 2 lecture) avant de donner son accord de financement.

Des partenariats sont aussi tissés avec des structures locales pour l'appui au montage des projets des groupements villageois, la formation des acteurs bénéficiaires et le suivi des actions. Ainsi, avec les Eaux et forêts, une convention a été signée pour appuyer les actions de reboisement et de mise en défens dans le cadre du programme Tiangol Mangol.

L'ADOS s'est également beaucoup appuyé sur les instances locales dans l'objectif de mieux favoriser les relations entre les élus et les acteurs locaux et faciliter la participation locale dans la mise en œuvre des actions. Certaines instances assurent le pilotage et la coordination de programmes au niveau local (la CTM pour le programme Tiangol / Mangol, le comité d'octroi pour le FAIL) ou la mise en œuvre opérationnelle de projets spécifiques (les commission assainissement pour les projets CETOM<sup>28</sup> à Ourossogui et Matam, etc.).

---

<sup>28</sup> Collecte, évacuation et traitement des ordures ménagères.

Les maîtres d'ouvrage locaux bénéficiaires sont également associés, notamment les comités de gestion et les comités de santé au niveau des postes de santé, les APE au niveau des écoles, les GPF, les groupements villageois et les OCB, en particulier sur les projets CETOM et le FAIL. Des actions de formation et des voyages d'études (essentiellement sur le Tiangol Mangol) ont été organisés en amont du démarrage des projets, ceci pour permettre aux structures bénéficiaires d'être outillés dans l'exécution de leurs actions, à l'exception notable des projets CETOM où les GPF bénéficiaires ont démarré sans aucune formation préalable.

Enfin, il est important de noter que dans le cadre de l'exécution des projets, l'ADOS a fait respecter le principe de l'appel d'offres pour la passation des marchés aux différents prestataires (fournisseurs, entreprises). Les appels d'offre sont directement organisés par les collectivités locales lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage directe des projets ou les instances (CTM). Sur 2 projets, la construction de la 2<sup>ème</sup> tranche du marché de Ourosogui (architecte) et le programme Tiangol Mangol, le choix de la maîtrise d'œuvre technique a été fait par l'ADOS. Sur le marché, l'ADOS a choisi de garder le même architecte présent sur la 1<sup>ère</sup> tranche par souci de continuité, de responsabilité civile et pour pallier les lenteurs dans l'exécution du projet. Sur le Tiangol Mangol, le choix a aussi été fait par l'ADOS sur conseil du ministère de l'environnement et d'autres acteurs compétents en la matière (le réseau hydrographique national, Eau Vive).

D'une manière générale, le processus d'élaboration et de mise oeuvre des projets a laissé une large place aux acteurs locaux qui ont été impliqués dans toutes les étapes du processus. Toutefois, un certain nombre de difficultés ont été pointés par les acteurs locaux :

- La lenteur dans le démarrage des projets, ainsi à Matam les élus ont souligné la lenteur de l'ADOS dans la mise en œuvre d'actions concrètes concernant le projet CETOM (formation, organisation de la collecte des ordures), tout en soulignant leurs propres défaillances dans la mobilisation de la commune.
- Les problèmes de retard dans l'exécution des projets avec pour conséquence l'allongement des délais de réalisation et parfois des surcoûts financiers comme cela a été le cas pour la réalisation de certains ouvrages (digue de Daïba) sur le Tiangol Mangol. Ces difficultés sont dues pour l'essentiel, parfois au problème d'approvisionnement en fournitures, à l'absence de prestataires techniques locaux compétents, aux problèmes de défaillance des entreprises. Aujourd'hui, malgré les améliorations apportées notamment dans la programmation des actions, des interrogations subsistent toujours quant à la façon de pallier ces problèmes de décalage dans la réalisation des projets.
- La mobilisation des populations reste parfois très difficile sur le terrain, du fait de problème de motivation et de dysfonctionnement des structures mises en place pour l'animation. La faiblesse du travail d'animation de l'équipe ADOS est aussi en partie mise en cause. Sur le Tiangol Mangol, le chargé de programme et les membres de la CTM ont passé l'année 2003, à essayer de résoudre des problèmes de mise en œuvre opérationnelle des actions (problèmes de fournitures, correction des devis, des schémas des ouvrages, etc.), et de fait il n'y a pas réellement eu d'animation sur le terrain. Aujourd'hui, l'ADOS tente de rectifier le tir en mettant l'accent sur l'animation dans les villages à travers les commissions sectorielles et les comités villageois.
- Les organisations de la société civile et les populations ont très peu bénéficié d'actions de formation. Les rares formations initiées ont été faites pour les membres des instances. C'est essentiellement sur le programme Tiangol Mangol et le FAIL que des formations ont été engagées à la fois pour les membres des instances mais aussi pour les populations bénéficiaires.

Enfin, l'ADOS n'est pas encore très clairement perçue comme une structure travaillant au service des collectivités locales, ce qui trouble l'information et la communication des acteurs locaux. De ce point de vue, elle devra réfléchir à une clarification de son positionnement sur le terrain (opérateur ? appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage ? gestion financière ?). Elle devra aussi aller dans le sens d'une simplification de ses modes opératoires dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des actions sur le terrain. Comme le souligne bon nombre d'acteurs « *cela ne sert à rien d'attendre d'élaborer des démarches d'intervention et de mettre en place des dispositifs de façon idéal,e avant d'agir* », il faut aussi « *savoir se jeter à l'eau et faire de la recherche-action* ».

### **3. Les outils opérationnels**

#### **3.1 – Les outils d'animation, d'information et de communication**

Au Nord, différents outils d'information et de communication ont été mis en place :

- Un bulletin d'information trimestriel : Il est tiré à 1300 exemplaires, dont 300 sont destinés aux adhérents. La diffusion est faite au Nord et au Sud, dans une moindre mesure. Le bulletin d'information est davantage considéré comme un outil d'information des acteurs du Nord et sa production mobilise essentiellement l'équipe de l'ADOS en France (appuyée par des bénévoles). L'implication des acteurs Sud est minime dans la réalisation du bulletin : une page sur les projets en cours et une rubrique sur « la vie au Fouta » (un seul article réalisé). Pour une majorité d'acteurs, l'ADOS devra travailler à améliorer à la fois la forme et le contenu du bulletin d'information et faire en sorte qu'il soit un trait d'union et un lien entre les 2 territoires.
- Un site internet : Il n'est pas encore terminé et n'est pas mis à jour régulièrement. La chargée de communication a été formée pour gérer le site, toutefois, on peut se demander s'il n'est pas plus opportun de mobiliser les services d'un professionnel (via les collectivités locales ou les écoles de formation de la région) pour faire fonctionner le site internet.
- Une plaquette annuelle d'information (4 pages) à destination des collectivités locales : cet outil sert plutôt à sensibiliser et donner envie aux nouvelles collectivités à s'engager avec l'ADOS sur des actions de coopération décentralisée mais aussi à relancer et remobiliser les collectivités locales adhérentes. La plaquette est envoyée par courrier mais ne fait pas l'objet de suivi (appel téléphonique, contact direct), d'où des difficultés à faire un bilan de la pertinence de cet outil. Toutefois, Il semble que l'objectif premier de sensibilisation des collectivités locales pour s'engager en coopération n'est pas réellement atteint.
- une plaquette d'information pour les actions d'éducation au développement : il est utilisé pour la mobilisation des acteurs du milieu scolaire et périscolaire. En outre, un certain nombre d'outils sur différents thèmes (l'eau, l'habitat, l'école, etc.) ont également été produit pour assurer les cycles d'animation en milieu scolaire et périscolaire.
- Le centre de documentation « Tam Tam doc », outil commun à plusieurs partenaires associatifs ouvert en novembre 2004, et qui reste pour l'instant très peu fréquenté.

Au Sud, le travail d'information s'organise principalement autour des sorties terrain et des séances d'animation organisées sur le terrain par l'équipe en compagnie des membres des instances.

- Sur le projet CETOM (Oourossogui), aucune stratégie d'animation, information et sensibilisation n'a été développée sur le terrain avant l'engagement du travail de collecte des ordures par les GPF.

- Sur le marché, après un bon démarrage, le travail d'animation, d'information et de sensibilisation des commerçants était en stand by en attendant que l'ADOS clarifie certaines difficultés (mise en place commission d'attribution) avec la commune.
- Sur le FAIL, un manuel de procédures et un code de financement ont été élaborés et traduits en poulaar, ceci pour faciliter l'appropriation par les acteurs locaux. Une réunion d'information a été organisée pour le lancement du FAIL à la maison de la communauté rurale et plusieurs rencontres d'animation, sensibilisation et informations ont été engagées dans les différents villages (répartis en 8 sous-zones).
- Sur le Tiangol Mangol, le travail d'information sensibilisation s'organise à différents niveaux : i) les assemblées villageoises qui sont des moments d'échanges et de concertation, au cours desquels le chargé de programme et la CTM pour donner l'information sur le projet ; ii) les instances (CTM, commissions sectorielles) qui sont utilisées comme relais pour la diffusion de l'information au niveau des villages, avec toutefois des problèmes de « feed back » de la part des membres ; iii) l'information des collectivités locales qui est plutôt formalisée (envoi de courrier, compte rendu, etc.).

D'une manière générale, concernant le travail d'animation, d'information et de communication autour des projets, deux écueils principaux ont été pointés par les acteurs locaux au Sud : i) les décisions parfois prises par l'ADOS, sans information et concertation préalable avec les collectivités locales (par exemple le choix du prestataire technique et la convention avec le service des eaux et forêts sur le Tiangol Mangol), ii) les difficultés des instances à faire le feed back des informations auprès des élus qui les ont mandatés et des populations. Toutefois, à la décharge de l'ADOS, il faut souligner que la faible structuration des collectivités locales constitue un frein à l'organisation de l'information et de la communication à destination des élus (problèmes d'archivage et de constitution de mémoire, perte de courriers, non transmission de courriers, problème de circulation de l'information en interne, etc.).

Au Nord, l'ADOS n'a pas défini et établi une stratégie réelle d'information et de communication, mais intervient au coup par coup en fonction des opportunités. Elle devra en perspective clarifier et mieux définir les rôles de son chargée de communication Est-elle positionnée uniquement pour construire l'information et la communication au Nord ou doit-elle travailler dans le sens d'une mise en synergie et en cohérence de la stratégie d'information au Nord et au Sud. Dans tous les cas, il s'agira de lui faciliter l'accès à l'information sur les actions engagées au Sud, afin qu'elle puisse mieux organiser et adapter les outils de communication à destination des différents acteurs. En outre, il convient de créer le lien et de systématiser le travail en commun entre la chargée de communication et les services de communication des collectivités locales, notamment au Nord.

### **3.2 – Les outils contractuels**

Qu'il s'agisse de la formalisation de partenariat entre collectivités locales, de l'élaboration des PLDC, de la mise en œuvre des projets, ou de la mobilisation de prestataires, l'ADOS a développé une stratégie systématique de contractualisation des initiatives engagées avec les différents partenaires. Différents types d'outils contractuels ont été élaborés et mis en place :

### ***- Les conventions de partenariat entre collectivités locales du nord et du Sud***

Elles concernent 2 collectivités locales qui sont les seules à disposer de partenariat direct : le Conseil général de l'Ardèche en coopération avec Ourosogui et la CCVD avec la communauté rurale de Sinthiou Bamambé.

### ***- Les conventions de coopération entre l'ADOS et les partenaires Nord***

Des conventions de coopération ont été signées par l'ADOS avec l'ensemble des partenaires du Nord intervenant dans la région de Matam : les collectivités locales (Conseil général Ardèche, CCVD, Conseil régional Rhône Alpes) et d'autres institutions locales (EPLEA du Valentin, Centre hospitalier de Montélimar).

### ***- Les conventions opérationnelles pour l'exécution des projets au Sud***

Elles portent à la fois sur l'élaboration des PLDC et l'exécution des projets sur le terrain.

- Dans le cadre de l'élaboration des PLDC, ce sont des conventions de collaboration qui ont été signées entre l'ADOS et les collectivités locales. Ces conventions précisent à la fois les enjeux, la démarche et la méthodologie d'élaboration, les engagements des deux parties. En règle générale, les engagements de l'ADOS portent sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage mais également directement sur la réalisation du PLD, via la mobilisation de ressources humaines et un appui matériel et logistique.

- Concernant l'exécution des actions, les conventions opérationnelles signées par l'ADOS et ses partenaires précisent également bien les objets, les rôles et engagements des différentes parties. Toutefois, différents cas de figures de conventionnement se présentent :

- La signature de convention tripartite ou quadripartite entre l'ADOS, les collectivités locales et les structures bénéficiaires. Dans ce cas très souvent, la collectivité locale délègue la maîtrise d'ouvrage aux acteurs bénéficiaire, et l'ADOS intervient en appui à la maîtrise d'ouvrage et parfois comme maître d'œuvre.
- La signature de convention opérationnelle entre l'ADOS et les collectivités locales lorsque celles-ci portent directement la maîtrise d'ouvrage pour l'exécution des projets (c'est le cas pour le marché de Ourosogui et le poste de santé de Kanel).

D'une manière générale, l'équipe d'évaluation n'a pas observés de difficultés majeures dans l'exécution des contrats. Les conventions ont permis de baliser le terrain pour une bonne exécution des actions, à l'exception des problèmes récurrents de non respect des délais d'exécution par les prestataires (quelques entreprises et fournisseurs), dont les travaux ont aussi fait l'objet de contrat avec les maîtres d'ouvrage.

## **3.3 – Le suivi des actions**

### ***- Au niveau de l'exécution des projets***

Le suivi des actions est organisé à différents niveaux :

- L'équipe de l'ADOS dans le cadre de ses missions d'appui-conseil i) effectue régulièrement des sorties sur le terrain, seule ou en lien avec les partenaires locaux, ii) organise des rencontres avec les collectivités maître d'ouvrage et des réunions bilan périodiques en lien avec les instances de pilotage et de coordination chargées d'appuyer la mise en œuvre des actions;

- La mobilisation des différentes instances locales (CTM, comité d'octroi, commissions sectorielles, comités villageois) qui sont responsabilisés dans le suivi (organisation de réunions, sorties terrain pour visiter les réalisations, assemblées villageoises);
- L'implication des collectivités locales qui mobilisent l'agent voyer notamment dans le cadre de la réalisation de projets d'infrastructures (construction nouvelle et réhabilitation) ;
- Et enfin, la mobilisation d'acteurs locaux (ANCAR, SAED) et la contractualisation de partenariat avec des services techniques de l'Etat (Eaux et forêts sur le programme Tiangol Mangol).

#### ***- A l'échelle du programme***

Le suivi des activités du programme au plan d'ensemble est assuré essentiellement au Sud dans le cadre des réunions SEP (suivi, évaluation, programmation), et au Nord au sein des instances de l'ADOS (C.A., A.G.). Concernant, les réunions SEP, ce sont des temps fort de bilan et programmation des actions du programme au Sud, organisées tous les 4 mois et mobilisant en interne les seuls membres de l'ADOS (administrateurs, équipe terrain, directeur). Les collectivités locales maîtres d'ouvrage ne sont pas partie prenante et sont consultées pour validation une fois le bilan et la programmation des actions sont arrêtés par l'ADOS. C'est essentiellement au niveau du programme Tiangol Mangol, qu'un point est effectué (2 fois/an) sur le terrain, en présence des acteurs de la CCVD et de la communauté rurale de Sinthiou Bamambé. L'ADOS devra tirer des leçons de ce programme et faire évoluer les pratiques des réunions SEP (héritées de la collaboration avec l'AFVP) et les adapter aux réalités locales, notamment par la reconnaissance du rôle et de la responsabilité des collectivités locales en matière de suivi et programmation des dynamiques de développement de leurs territoires.

#### **4. Les circuits de financement des actions**

Les relations financières de l'ADOS avec les partenaires sont de deux types :

##### ***Le circuit de financement du Nord au Sud***

Il n'existe pas de financement direct de collectivité locale du Nord à collectivité locale du Sud. Les subventions mobilisées au Nord par les collectivités locales sont reversées à l'ADOS qui en assure la gestion financière et organise les modalités de reversement aux partenaires de la région de Matam.

- C'est le cas concernant le FSP « Appui au développement local des collectivités locales de la région de Matam » où l'ensemble des financements obtenus ont été reversés à l'ADOS.
- De même pour le programme Tiangol Mangol, les financements mobilisés par la CCVD sont ensuite reversés par tranches successives à l'ADOS qui assure le paiement des différentes prestations sur le terrain (études, formation, achat matériaux, etc.). Les acomptes sont versés par la CCVD à l'ADOS, sur production d'un compte rendu d'exécution visé par la communauté rurale de Sinthiou Bamambé et présentation des factures et justificatifs.
- C'est également le cas pour les subventions négociées directement par l'ADOS auprès d'autres collectivités locales de la région (dont plusieurs petites communes de Drôme et Ardèche) pour appuyer des actions au niveau de la région de Matam. Ainsi, le Conseil Régional Rhône Alpes verse directement à l'ADOS la subvention pour la construction du marché de Ourosogui.

## ***Le financement des actions au Sud***

Le financement des actions s'organise principalement selon 2 modes :

### *- Le financement direct des actions sur le terrain*

L'ADOS verse directement les subventions aux maîtres d'ouvrage locaux, en règle générale par tranches successives et en fonction de l'état d'avancement des travaux. (Lycée de Matam) ou assure le paiement des prestataires (achat de fournitures et équipements).

### *- Le versement de subventions sous forme d'appui budgétaire aux collectivités locales*

Le versement est effectué directement sur le compte des collectivités locales, qui se chargent ensuite d'assurer le paiement des prestataires (fournisseurs, entreprises). C'est le cas pour les projets de réhabilitation du poste de santé de Kanel et de construction de la 2<sup>ème</sup> tranche du marché central de Ourossoqui. Sur ce dernier projet, l'ADOS assure la gestion financière et opère des versements sur le compte trésor de la commune de Ourossoqui par tranches successives, en fonction de l'état d'avancement des travaux et de la présentation de points financiers et de justificatifs. La commune assure le paiement direct des différents prestataires (entreprises). En outre, le démarrage des travaux d'investissement a été lié à la mobilisation par la commune de sa contrepartie au niveau du compte trésor. Ce que l'on peut retenir de cette expérience d'appui budgétaire, c'est qu'elle a l'avantage de responsabiliser les élus dans la gestion financière des actions de coopération décentralisée et qu'elle concourt à les conforter dans leur rôle de maître d'ouvrage. De ce point de vue, il serait important qu'une réflexion soit engagée par l'ADOS, en lien avec ses partenaires et les services de l'Etat compétents (trésor) pour réfléchir aux conditions d'extension de ce mode de financement, qui est devenu une pratique dominante des acteurs de développement intervenant dans l'appui à la décentralisation et au renforcement des capacités des collectivités locales.

## **5. Tentative de synthèse**

### **5.1 - Favoriser le partenariat collectivités locales et les acteurs de la société civile**

Pour l'ADOS, l'enjeu majeur est de faire en sorte que ces instances soient réellement un cadre à la fois d'apprentissage de la gestion des affaires publiques par les acteurs de la société civile et un levier d'appui aux collectivités locales dans l'exercice de leurs prérogatives. Pour cela, il s'agira en perspective de :

- Veiller à ce que les actions engagées par les instances ne prennent le pas sur celles des collectivités locales ;
- Renforcer l'articulation entre les instances et les collectivités locales. Il s'agit au-delà des compte rendus périodiques des rencontres de ces instances et des bilans écrits qu'ils peuvent adresser aux collectivités locales (comme c'est le cas pour la CTM), de faire en sorte qu'il y ait des réunions régulières de concertation entre ces instances et les collectivités locales.
- Travailler à mieux impliquer et responsabiliser les élus dans l'animation de ces instances (les faire participer aux réunions, leur faire assumer la présidence de ces instances, etc.) et faire valider toutes décisions susceptibles d'infléchir ou d'apporter des changements dans l'orientation des actions par les exécutifs locaux?
- Opérer un équilibre dans la constitution de ces instances entre élus et acteurs de la société civile, tout en veillant à y impliquer les structures déconcentrées de l'Etat compétentes.

- Accompagner les acteurs locaux dans l'animation des instances et la conduite des actions, via la mise en place d'actions de formation et la mise à disposition d'outils méthodologiques.

## **5.2 - Valoriser l'expertise locale et favoriser la mobilisation des entreprises locales pour la réalisation des travaux**

Suite aux constats faits concernant le manque de structures d'appui et la faible structuration et organisation du secteur artisanal et de la petite entreprise, une réflexion devrait être conduite dans le cadre du programme, en partenariat avec le GRDR, pour aboutir à un projet d'appui à ce secteur. Le principe a donc été arrêté d'apporter un appui à la structuration et au renforcement des capacités des acteurs économiques locaux (artisans prestataires, etc.) dans le cadre du programme. Mais il n'a pas pu se concrétiser. Toutefois, malgré la volonté manifestée depuis les années 90 sur cette question, l'ADOS a du mal à concrétiser cet objectif qui pourtant constitue un réel besoin dans une région frappée par l'émigration des hommes et réputée pauvre en ressources humaines compétentes en particulier dans le domaine du bâtiment et des infrastructures.

Ainsi à ce jour, les résultats restent mitigés, puisque l'essentiel des marchés sont exécutés par des prestataires extérieurs. Sur la plupart des chantiers les ouvriers qualifiés proviennent d'autres régions aussi bien dans le cadre du programme d'appui au développement local des collectivités de Matam et que dans le programme Tiangol Mangol. Très peu d'actions de structuration et de formation ont été engagées en amont, ceci pour permettre à la fois aux acteurs du tissu économique local (entreprises, artisans) de bénéficier des retombées économiques et de conforter leurs capacités financières et aux populations locales de bénéficier d'emplois liés aux marchés (manœuvres, tâcherons, etc.).

Une réflexion devra être engagée par l'ADOS en concertation avec les différents partenaires locaux (collectivités locales, acteurs économiques, services techniques déconcentrés de l'Etat, etc.) pour bâtir une véritable stratégie d'action dans ce domaine autour de différents axes : formation, organisation et structuration de corps de métiers, réflexion sur l'actualisation du fichier des acteurs économiques réalisé dans les années 90 en partenariat avec le GRDR, valorisation du fichier auprès des différents partenaires locaux, etc.). L'enjeu pour l'ADOS, qui est la plupart du temps confrontée à des problèmes de mobilisation d'expertise au niveau local (bureau d'études, associations de développement, entreprises, ouvriers qualifiés, etc.), est de i) développer et s'appuyer sur un réseau de compétences pour appuyer le montage des projets en ce qui concerne les fonds d'investissements locaux (exemple FAIL), accompagner l'élaboration des plans de développement, assurer l'exécution des chantiers ii) mais aussi faire de la question du renforcement des capacités et de l'émergence de l'expertise locale un levier important pour pérenniser la dynamique de développement territorial au niveau de la région de Matam..

## **5.3 - Pallier le décalage entre la programmation des actions et leur calendrier de mise en oeuvre**

Au-delà de la longueur du processus d'élaboration des plans<sup>29</sup> déjà évoquée (cf. document programme FSP), se pose un réel problème de décalage entre la programmation des actions et leur exécution.

---

<sup>29</sup> PLDC Ourossogui, Kanel, Sinthiou Bamambé réalisé entre 2000 et 2002 et celui de Ouro Sidy réalisé en fin 2004

Le nœud principal résulte du fait que les réunions SEP, temps fort de programmation des actions du programme, sont le seul fait de l'ADOS. En effet, tous les 4 mois, l'équipe ADOS, en lien avec des administrateurs de l'association se réunit pour faire le point des actions réalisées et celles à venir pour les 4 prochains mois sans réelle implication des maîtres d'ouvrage locaux. Les programmes d'actions sont pour la plupart discutés, validés en interne par l'ADOS avant d'être présentés et négociés avec les maîtres d'ouvrage. Cela a pour conséquence un chevauchement entre la période d'exécution des actions et celle de négociation des programmes avec les maîtres d'ouvrage. Ainsi l'équipe terrain en même temps qu'elle doit démarrer l'appui à l'exécution des programmes, elle doit aussi négocier leur validation avec les maîtres d'ouvrage, ce qui peut prendre du temps en cas de désaccord et entraîner des retards dans la réalisation des investissements.

En perspective, l'organisation des rencontres SEP doit être repensée en tenant compte de quelques principes d'actions : i) faire en sorte que les maîtres d'ouvrage (collectivités locales) ou leurs instances délégués (CPE) soient partie prenante directe des SEP ; ii) Les faire participer en amont et de manière effective à la préparation des rencontres SEP ; iii) définir les programmes d'action et les valider avec elles au cours même des rencontres SEP et non à posteriori une fois qu'ils sont adoptés par l'ADOS ; iv) Reconnaître le rôle et la responsabilité des collectivités locales dans la validation des programmes d'action et des calendriers de mise en œuvre, rôle aujourd'hui assumé par l'ADOS.

#### **5.4 - Améliorer le dispositif d'information et de communication**

Pour l'ADOS, il s'agit dans un premier temps de définir une stratégie et de bâtir un plan d'action homogène et commun en terme d'information et de communication sur le partenariat entre les deux territoires. L'engagement d'un tel processus devra se faire en lien étroit avec les collectivités locales partenaires.

Ensuite plusieurs pistes d'actions devront être prises en compte et abordées sur le court et moyen terme :

- Améliorer et mieux articuler la circulation de l'information et la communication entre partenaires Nord et Sud ; Pour ce faire, l'ADOS doit exploiter le bulletin d'information semestriel pour en faire un outil de communication commun au Nord et au Sud (plus grande implication des partenaires Nord et Sud dans sa réalisation) et aussi valoriser son site internet en essayant de l'actualiser de façon plus régulière;
- Mieux adapter les outils d'information et de communication aux besoins des partenaires ;
- Accompagner les échanges et la réflexion Nord/Sud autour de problématiques communes, notamment les stratégies de mobilisation des collectivités locales, l'impact de la coopération décentralisée sur les collectivités locales, etc. ;
- Engager un véritable travail de capitalisation des expériences et de production d'outils méthodologiques.

#### **5.5 – Renforcer et développer la pratique de l'appui budgétaire aux collectivités locales**

L'évolution vers la budgétisation des apports de la coopération décentralisée constitue un bon principe car c'est un facteur de bonne gouvernance et de transparence. Il s'agit donc dans le cadre du partenariat entre les 2 régions, d'aider les collectivités locales de Matam i) à assurer une plus grande cohérence des actions et des investissements publics sur leur territoire ii)

faire en sorte que les subventions de la coopération décentralisée agissent en complément de leurs budgets d'investissement qui est très faible en général.

Des difficultés existent certes dans la pratique de l'appui budgétaire, notamment les problèmes liés à l'unicité de caisse et aux retards dans l'exécution des paiements, les problèmes de ressources humaines au niveau des services du trésor au niveau local qui peuvent être débordés. Mais, les avantages sont nombreux : i) la visibilité financière et comptable des investissements de la coopération décentralisée, grâce à l'inscription directe sur les budgets en recettes et dépenses ; ii) la possibilité d'opérer plus facilement l'inventaire du patrimoine des collectivités locales ; iii) une meilleure responsabilisation des élus en terme de gestion financière ; iv) la transparence et le droit de regard de l'ensemble des citoyens.

En outre, comme le souligne le percepteur du trésor de Matam, « l'Etat n'a pas besoin de trésorerie et ce n'est pas conjoncturel ». Il appartient surtout aux collectivités locales du Nord, d'orienter leur mode de financement vers la pratique de l'appui, en veillant à contractualiser leur partenariat, préciser les conditionnalités et la destination des fonds.

## VI – BILAN DES RÉALISATIONS

### 1. Présentation des réalisations

Au Sud, les actions engagées portent dans des domaines variés (environnement, activité économique agricole, santé, éducation, assainissement, équipements marchands, planification). L'ensemble des actions s'inscrit dans le cadre des plans de développement élaborés au profit des collectivités locales, à l'exception de Matam. Les actions liées aux domaines de l'environnement et les activités économiques agricoles s'inscrivent respectivement dans le programme (Tiangol Mangol et FAIL), engagés dans la communauté rurale Sinthiou Bamambé. Une vingtaine de réalisations environ ont été engagées dans le cadre du FSP « Appui au développement local des collectivités locales de Matam » (Cf. tableau 1 ci-après). Deux réalisations mentionnées dans le tableau 1 (phase A et B du programme Tiangol Mangol) sont financées dans le cadre d'un autre FSP géré par la CCVD. Les actions du Tiangol Mangol n'ont pas pu être estimées par l'équipe d'évaluation du fait du nombre important de petites actions et de la diversité de certaines d'entre elles (gabions, cordons pierreux, foyers améliorés, etc.).

**Tableau 2 : Liste des réalisations du programme**

Année	Titre projet	Localisation
2005	Programme de formation	Ourossogui
2005	Construction de la maternité	Ourossogui
2004- 2005	CETOM	Ourossogui
2004- 2005	CETOM	Matam
2004-2005	FAIL (3 projets) - Maraîchage - Embouche - Maraîchage	Sinthiou Bamambé - Hornoldé - Sinthiou Bamambé - Hamady Ounaré
2003-2004	Elaboration du PLD	Ouro Sidy
2003-2004	Réhabilitation poste de santé	Kanel
2003-2006	Phase B : Programme Thiangol Mangol	Sinthiou Bamambé
2003	Réhabilitation et équipement du poste de santé	Ourossogui
2003	Electrification adduction d'eau écoles 1 et 2	Ourossogui
2003	Réfection de la toiture du lycée	Matam
2002	Réhabilitation de l'école 2	Ourossogui
2002	Equipement de l'hôpital	Ourossogui
2002	Construction mur et équipement du collège	Ourossogui
2002-2005	Construction du Marché central	Ourossogui
2001-2003	Phase Test Programme Thiangol Mangol	Sinthiou Bamambé
2001-2002	Elaboration du PDC	Kanel
2001-2002	Elaboration du PLD	Sinthiou Bamambé
2001-2002	Elaboration du PDC	Kanel

- Les actions de planification : Elles ont porté sur l'appui aux collectivités locales dans l'élaboration de plans de développement. Quatre (4) collectivités sur cinq (5) disposent aujourd'hui d'un plan, un plan de développement communal (PDC) pour Ourossogui et Kanel et un plan local de développement concerté (PLDC) pour Ouro Sidy et Sinthiou Bamambé. Seule la commune de Matam n'a pas encore de programme de développement communal, mais est engagée dans l'élaboration d'un Agenda 21 local, dont le profil environnemental a déjà été réalisé en attendant les restitutions.

- Les équipements marchands : un seul projet a été initié dans ce domaine, et concerne la construction du marché central pour un montant total de 307 437 200 FCFA<sup>30</sup>. Ce projet porte à la fois, sur la réhabilitation du 1<sup>er</sup> bâtiment du marché et la construction de 2 nouvelles tranches financés par l'ADM (réhabilitation + 1<sup>ère</sup> tranche) et le Conseil régional Rhône Alpes (2<sup>ème</sup> tranche), avec un cofinancement de la commune de Ourossogui (2<sup>ème</sup> tranche). Une 3<sup>ème</sup> tranche devrait être réalisée avec un financement Conseil régional Rhône Alpes/ commune de Ourossogui.
- La santé, 3 projets ont été soutenus : la réhabilitation et l'équipement de poste de santé (Ourossogui, Kanel) et la construction d'une maternité (Ourossogui).
- Le volet éducation a concerné 2 communes : i) Ourossogui : la réhabilitation de l'école 2, l'électrification et l'adduction d'eau des écoles 1 et 2 et la construction du mur et l'équipement du collège, ii) et Matam : la réfection du toit et de la charpente d'un bâtiment du lycée et la réhabilitation et l'équipement de la bibliothèque communale.
- L'assainissement : il porte sur la mise en place de projet de Collecte, évacuation et traitement des ordures ménagères (CETOM) au niveau de Matam et de Ourossogui. Pour l'instant seul le projet CETOM de Ourossogui a démarré, celui de Matam est encore en gestation. Ces 2 projets sont des actions anciennes financées par l'UNICEF à l'origine et reprises par l'ADOS suite à la sollicitation des communes après un constat d'échec.
- Les activités économiques agricoles : Elles s'inscrivent toutes dans le cadre du FAIL, qui est un fonds de cofinancement de projets agricoles à rentabilité économique, dont l'objectif est « *d'appuyer le tissu économique agricole par le financement d'activité génératrices de revenus, la responsabiliser les acteurs locaux de la communauté rurale dans la gestion d'un fonds de développement, renforcer les capacités des porteurs de projets à mettre en œuvre et gérer leur projet* ». Le FAIL dispose d'un comité d'octroi qui instruit les dossiers et décide du financement des projets des porteurs (groupements ou associations essentiellement<sup>31</sup>) et d'un fonds de départ de 20 millions de FCFA géré par l'ADOS. 3 projets ont déjà bénéficié de financement sur un total de 25 projets instruits.
- Enfin, le volet environnement porte sur l'exécution d'un programme, le Tiangol Mangol dont le financement est estimé à 315 millions de CFA<sup>32</sup>. Le programme Tiangol Mangol, fait suite à une 1<sup>ère</sup> phase (A) test de 2 années, qui a débouché sur le montage d'une 2<sup>ème</sup> phase (B) de 3 années, qui a démarré en 2003. Le programme porte sur la restauration hydraulique du bassin versant du Tiangol Mangol à travers le développement de techniques locales de lutte contre l'érosion (gabions, cordons pierreux, etc.), actions de reforestation (reboisement, mise en défens, etc.), la mise en place d'ouvrages de régulation et de protection (digues, retenues d'eau, etc.), et des actions de renforcement de capacités des acteurs locaux (formation, échanges, etc.).
- Le programme de formation : Il est destiné à la formation des élus et des agents de la commune de Ourossogui. Le programme a été planifié pour 2005 mais n'avait pas encore été exécuté au moment de la mission d'évaluation.

D'une manière générale, c'est la commune de Ourossogui qui a le plus bénéficié des actions du programme avec 10 actions sur un total de 19, suivie de Sinthiou Bamambé (3 micro-projets financés par le FAIL). Kanel, Matam et Ouro Sidy (aucune réalisation excepté le PLDC), sont les collectivités locales qui ont le moins profité des actions (Cf. tableau ci-après).

---

<sup>30</sup> Soit environ 468 684 euro

<sup>31</sup> Les porteurs individuels sont exclus.

<sup>32</sup> Soit environ 480 214 euros

**Tableau 3 : Nombre de réalisations recensées par collectivités locales**

Collectivité locale	nombre	%
Ourossogui	10	
Sinthiou Bamambé	4	
Kanel	2	
Matam	2	
Ouro Sidy	1	-
<b>Total</b>	14	100%

NB : Dans le tableau ci dessus sur Sinthiou Bamambé, le programme Tiangol Mangol est considéré comme une réalisation (sachant que plusieurs actions ont été réalisées), à cela est ajoutée 3 projets du FAIL.

## 2. Analyse des réalisations

Les appréciations portées ci-après sur les réalisations étudiées sur le terrain résultent plus de visites que des analyses fines, compte tenu de la limite du temps imparti pour l'exécution de la mission. Cette contrainte n'a pas permis une analyse approfondie des réalisations visitées et un échange plus poussé avec les acteurs concernés. L'équipe disposait de 8 jours au total, pour à la fois visiter des actions et réaliser des entretiens avec les différentes catégories d'acteurs. Elle a pu néanmoins visiter des réalisations dans toutes les collectivités locales (exception de Ouro Sidy qui n'a pas encore bénéficié de projets) et tenir compte de tous les domaines d'intervention du programme.

Au total, 27 réalisations ont été visitées, dont 16 à Sinthiou Bamambé et 8 à Ourossogui (soit pratiquement la totalité des actions entreprises dans cette ville).

**Tableau 4 : Nombre de réalisations visitées par collectivité locale**

Collectivité locale	nombre	%
Ourossogui	8	29,6
Sinthiou Bamambé <sup>33</sup>	16	59,25
Kanel	1	3,7
Matam	2	7,4
Ouro Sidy	-	-
<b>Total</b>	27	100%

Concernant les réalisations visitées par domaine, l'équipe a pu voir 13 actions du programme Tiangol Mangol (digues, retenues d'eau, gabions, etc.), 5 dans le domaine de l'éducation, en particulier la réhabilitation et l'équipement (écoles, collèges Ourossogui et lycée de Matam) et de la bibliothèque communale de Matam ; 3 dans le cadre du FAIL et 3 dans le domaine de la santé. Les actions dans le domaine de l'éducation et de la santé ont été entreprises en milieu urbain.

<sup>33</sup> Dans les actions visitées, 13 sont directement financés dans le cadre du Tiangol Mangol et 3 dans le cadre du FAIL

**Tableau 5 : Nombre de réalisations visitées par domaine**

<i>Domaine</i>	<b>nombre</b>	<b>%</b>
<b>Environnement</b>	13	48,1
<b>Education</b>	5	18,6
<b>Micro-activités économiques agricoles</b>	3	11,1
<b>Equipements marchands</b>	1	3,7
<b>Assainissement</b>	2	7,4
<b>Santé</b>	3	11,1
<b>Total</b>	27	100%

## 2.1 - Pertinence

Globalement, les réalisations annoncées ou visitées répondent dans l'ensemble à des besoins essentiels des populations bénéficiaires. Les domaines d'intervention choisis s'inscrivent bien dans les priorités nationales et les prérogatives des collectivités locales concernées. Les réalisations engagées concourent à favoriser l'accès des populations aux services de base (Education, Santé, Assainissement), en milieu urbain et la promotion des activités économiques génératrices de revenus (activités économiques agricoles) et la protection et la sauvegarde de l'environnement (restauration hydraulique du Tiangol Mangol) en milieu rural.

De façon générale, les actions engagées par les collectivités locales de Drôme / Ardèche et l'ADOS apparaissent donc pertinentes dans l'ensemble, elles correspondent à des besoins exprimés par les collectivités locales et les populations et leurs objectifs sont en adéquation avec leur contexte.

Toutefois, des interrogations subsistent dès lors que l'on examine les actions à la loupe. Ainsi, concernant le FAIL de Sinthiou Bamambé, on peut s'interroger sur la pertinence des choix faits par l'ADOS, le mode de financement des projets dans le cadre du FAIL (subvention) et le type de promoteur éligible (exclusivement des groupes organisés), alors que les populations et la communauté rurale souhaitaient que l'on fasse du crédit et que des promoteurs individuels puissent avoir accès au fonds<sup>34</sup>. Quid de la durabilité du fonds, puisque ce sont des financements à fonds perdus ? Dans le domaine de la santé, on peut s'interroger sur le choix de construire une nouvelle maternité au niveau du poste de santé de Oourossogui, alors que les autres bâtiments du poste de santé sont dans un état de dégradation avancé ? Enfin, comment expliquer le déséquilibre en terme de réalisation entre Oourossogui, Sinthiou Bamambé et les autres collectivités locales impliquées dans le même programme, même si on conçoit le fait que Oourossogui et Sinthiou Bamambé ont des partenariats directs ?

Même s'il reste difficile à la mission d'évaluation de répondre de façon argumentée à ces différentes interrogations, elles révèlent quelque part un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre du programme.

## 2.2 - Cohérence

Depuis ses premières interventions initiées il y'a plus de 20 ans à Oourossogui, la méthodologie d'intervention de l'ADOS a évolué dans le temps d'une approche dite par « projet » à une approche « programme », avec une volonté d'inscrire les actions engagées sur le terrain dans le cadre de programme de développement local concerté, dont la maîtrise

---

<sup>34</sup> Selon l'ADOS, le choix de faire de la subvention aux groupes organisés ne résulte pas de sa décision mais est le fruit d'une concertation d'une part lors du PLD pour l'aspect subvention, d'autre part lors de l'élaboration du manuel de procédure du FAIL par les populations pour la question des groupes organisés.

d'ouvrage est portée par les collectivités locales. Un accent particulier a aussi été mis dans le travail d'animation, l'organisation du dialogue et de la concertation inter-acteurs, la mobilisation et l'implication effectives des différentes catégories d'acteurs au plan local (collectivités locales, acteurs de la société civile, services techniques déconcentrés de l'Etat, etc.).

De façon générale, les actions engagées sur le terrain sont surtout en cohérence avec des objectifs de développement social, économique et environnemental. L'analyse des appréciations des différentes collectivités partenaires et des populations bénéficiaires permet de mettre en avant un certains nombre de facteurs positifs :

- Sur l'ensemble de sa zone d'intervention l'ADOS a appuyé les collectivités locales dans l'élaboration de programme de développement qui servent d'outil d'aide à la décision et d'outil de référence pour l'intervention de l'ensemble de leurs partenaires. Ainsi, 4 collectivités locales partenaires sur 5 disposent d'un plan de développement, ce qui dénote d'une volonté de l'ADOS d'inscrire les actions engagées dans un cadre cohérent. Et pour la plupart, les actions engagées dans le cadre du programme s'inscrivent en continuité ou sont le prolongement d'initiatives antérieures.
- Pour un certain nombre de projets (CETOM Ourosogui et Matam, marché de Ourosogui), l'ADOS est intervenue à la demande des municipalités suite à des situations d'échecs de projets antérieurs, ceci pour apporter un appui méthodologique, financier et parfois technique (mise à disposition d'incinérateurs pour le traitement des déchets<sup>35</sup>). Son action a permis dans une certaine mesure de débloquer les difficultés.
- Dans les communes, pour les projets de services urbains de proximité d'envergure ou jugés d'une « grande importance », l'initiative relève directement des collectivités locales qui ont de fait souhaité assumer la maîtrise d'ouvrage de ces actions. C'est le cas notamment du marché, du projet CETOM et du poste de santé à Ourosogui, du projet CETOM et de la bibliothèque/centre ressources de Matam, du poste de santé à Kanel. Ces projets correspondent néanmoins aux préoccupations et attentes des populations qui sont aussi mobilisées dans la mise en œuvre via leurs structures organisées (GPF, GIE, regroupement de commerçants) ou les différentes instances mises en place (comité de pilotage, commission thématique, comité de gestion, etc.).
- Sur le marché, les partenaires reconnaissent que l'ADOS a su depuis le démarrage du projet construire une dynamique de concertation entre les commerçants et la commune pour une gestion efficace et concertée de cet équipement marchand structurant. L'enjeu est de taille, en terme de retombées fiscales pour la municipalité, de renforcement des activités des commerçants et d'aménagement urbain. Malgré des tensions perçues sur le terrain lors de la mission, il semble que le fil du dialogue soit renoué. Il s'agit maintenant que l'ADOS puisse accompagner la municipalité, en lien et en concertation étroite avec les commerçants (à travers leurs structures organisées), dans la mise en place des outils de bonne gestion du marché (commission d'attribution des places du marché, comité de gestion, dispositif d'entretien et de sécurité, etc.).
- Au niveau de Sinthiou Bamambé, la mise place du programme Tiangol Mangol, a permis des avancées à différents niveaux : le village de Daïba n'est plus inondé en période hivernale grâce à la digue réalisée, ce qui a permis de stopper dès cette année l'exode des familles vers d'autres villages. Des zones de cultures ont pu être exploitées grâce aux retenues d'eau réalisées au niveau des villages de Bangassi, Gourel Hadj, et la mise en place de gabions a permis de désenclaver certains villages

---

<sup>35</sup> Les incinérateurs ont été mises à la disposition des communes de Ourosogui et Matam avant le démarrage du FSP ;

(la piste du Tiangol Lougol) et rendre praticables deux voies qui étaient ravines à Banadji

- Dans le domaine de la santé, la réhabilitation du poste de santé de Kanel, a eu des retombées positives puisque le nouveau district sanitaire s'y est installé, ce qui a permis de renforcer le plateau technique. Le poste de santé dispose d'un médecin-chef et d'un infirmier major.
- Le volet activités économiques agricoles, malgré des interrogations sur certains choix de mise en œuvre, s'inscrit bien dans le contexte local. Les promoteurs bénéficient aussi de formations et d'encadrement de services publics compétents présents dans la zone (ANCAR, SAED).

Au-delà de la cohérence constatée autour de plusieurs projets, l'analyse des actions fait ressortir également quelques difficultés majeures :

*- Des problèmes de finition parfois doublés de difficultés d'entretien.*

Ces problèmes sont constatés sur la plupart des infrastructures réhabilitées, à l'exception notable du poste de santé de Kanel. A Ourossogui, (école 1 et 2) se pose des problèmes importants de finition de la réhabilitation des toilettes, beaucoup de fissures sont apparentes. Les chasses d'eau posées ont été enlevées par manque de pression malgré la mise en place d'un château d'eau et des chaises turques s'affaissent. Le poste de santé malgré sa réhabilitation est dans un état déplorable, voire dangereux. Beaucoup de fissures sont apparus et le plafond des toilettes affaissé. A cela, il faut rajouter des problèmes d'entretien évidents des locaux qui ne semblent pas être nettoyés de façon régulière. Et l'existence de ruines dangereuses d'un vieil bâtiment en banco, qui sont au milieu de la cour et risquent de s'affaisser d'un moment à l'autre. Ces difficultés dans les finitions et l'entretien des réalisations, posent le problème du suivi de ces actions par l'ADOS et au-delà par les collectivités locales qui disposent d'un seul agent voyer qui, rappelons le au passage, est au service de toutes les communes de la région.

Dans le cadre du FAIL, les groupements de femmes du village de Hornoldé qui ont bénéficié d'un financement pour le maraîchage sont confrontés à des difficultés d'accès à l'eau, du fait de la mauvaise conception du puits qui se tarît très vite (malgré les réaménagements effectués). Aujourd'hui, elles sont obligées de payer l'eau pour pouvoir arroser et doivent en perspective, pour faire marcher leurs activités, creuser un nouveau puit qui va induire des surcoûts.

De manière plus générale, il y a lieu de s'interroger sur les stratégies, les modalités de gestion et les rôles des collectivités locales ou des organisations de la société civile en ce qui concerne l'entretien et la maintenance des équipements réalisées. De même, il s'agit très clairement pour l'ADOS, en lien ses partenaires, de travailler en amont à former, outiller et organiser les acteurs locaux pour qu'ils puissent assumer leurs responsabilités dans ce sens et ainsi pérenniser les réalisations sur le terrain.

*- Des difficultés d'appropriation des actions se posent aussi*

De manière générale, ce sont les actions d'intérêt collectif qui connaissent des problèmes d'appropriation et de mobilisation du fait, de la faiblesse de l'accompagnement (animation, information, formation sur le terrain), du manque de cohésion, de problème de motivation des populations (il est par exemple difficile de mobiliser les jeunes), de dysfonctionnement des structures mises en place pour l'animation et parfois de la faiblesse des capacités des acteurs locaux à porter les actions par absence de formation.

- Sur le Tiangol Mangol, l'absence d'animation sur le terrain dans les villages (l'année 2003) et l'accent mis sur le soutien à la CTM par rapport aux structures villageoises a fragilisé le processus de mobilisation des populations sur le terrain. Pour pallier les difficultés d'animation information, l'ADOS et la communauté rurale ont organisé une tournée au niveau des villages, tournée au cours de laquelle tous les problèmes identifiés sur le programme Tiangol Mangol (animation, information, mobilisation des populations) ont été diagnostiqués. L'enjeu derrière est de procéder à une clarification et redéfinition des rôles et responsabilités des différents acteurs engagés sur le terrain.
- Sur le CETOM, l'appropriation du projet par les GPF constitue un défi difficile à relever, dans la mesure où les groupements ont été lancés sur le terrain sans formation préalable, ni encadrement véritable à posteriori.

*- Des problèmes de lenteur dans l'opérationnalisation des actions.*

La lenteur constatée dans le démarrage des projets ainsi que dans la mise en œuvre d'actions concrètes sur le terrain est soulignée par la majorité des acteurs. Il en est de même, pour les problèmes de retard des prestataires dans l'exécution des projets avec l'allongement des délais de réalisation et parfois des surcoûts financiers. Ces difficultés sont dues pour l'essentiel, parfois au problème d'approvisionnement en fournitures, à l'absence de prestataires techniques locaux compétents, aux problèmes de défaillance des entreprises. Aujourd'hui, malgré les améliorations apportées notamment dans la programmation des actions, des interrogations subsistent. La démarche de programmation (réunions SEP) initiée en interne par l'ADOS sans les partenaires locaux est-elle pertinente ? Les programmations faites ne sont-elles pas trop ambitieuses au regard des ressources humaines disponibles ? Ou tout simplement l'ADOS ne doit-elle pas travailler davantage à externaliser certaines fonctions (élaboration des PLD, maîtrise d'œuvre opérationnelle des projets) pour alléger la charge de travail de son équipe et gagner en efficacité ?

### **2.3 - Efficience**

De façon générale, la mission d'évaluation a constaté que les réalisations visitées étaient bien prévues par les partenaires et le recoupement des données fournies par l'ADOS, avec celles du document programme FSP adopté et les conventions des collectivités locales montrent une certaine concordance.

La mission d'évaluation déplore cependant des difficultés, concernant parfois l'absence d'information des communautés de base bénéficiaires sur le coût des opérations les concernant, l'origine des fonds et le mode de planification et gestion financières des actions.

Dans l'ensemble les coûts annoncés sont ceux du marché local, mais il existe parfois quelques soucis liés notamment aux surcoûts sur certaines actions (réalisation des ouvrages hydrauliques) que l'équipe terrain arrive progressivement à résorber.

### **3. Résultats**

Les actions engagées dans le cadre du FSP «Appui au développement local des collectivités de la région de Matam », cadrent en général avec les préoccupations des collectivités locales et des populations et sont inscrites dans une démarche d'intervention cohérente. Plusieurs raisons à cela : l'effort important déployé par l'ADOS pour doter les collectivités d'outil de planification du développement de leur territoire ; le souci de les accompagner ensuite dans la réalisation d'actions concrètes identifiées et priorisées dans le cadre des plans ou s'inscrivant

en continuité de dynamiques antérieurs ; la mise en avant de quelques principes d'action forts, telle que la participation, la concertation et le dialogue inter-acteurs à l'échelle locale.

Pour le bilan des actions, la mission d'évaluation s'est reposée sur une démarche tendant à analyser les résultats des actions sur la base de la fonctionnalité des équipements et d'un diagnostic de réussite et d'échec. Il est important de souligner que les actions visitées n'ont pas la même ampleur (par exemple le niveau d'investissement n'est pas le même entre la construction d'un marché, d'un mur d'école ou la réfection de la toiture d'un lycée) et sont de nature très diverses (réalisation du mur d'un collège, construction d'un marché, mise en place de cordons pierreux ou gabions, maraîchage, réhabilitation de poste de santé, etc.).

Le diagnostic fait repose sur l'état et l'utilisation des réalisations au moment de la visite, et sur un pronostic de durabilité et est organisé autour de trois facteurs :

- Les « réussites » : les réalisations sont fonctionnelles au moment de la visite et ont toutes les chances de le rester
- Les « échecs » : les réalisations ne sont pas fonctionnelles et elles ont très peu de chance de le redevenir à moins de nouveaux investissements importants aux regards des sommes déjà investies.
- Les « pronostics très réservés » : les réalisations sont peu fonctionnelles, mais elles ont encore des chances de le devenir, ou elles fonctionnent, mais leurs qualités laissent à désirer, ou elles sont mal appropriées par leurs utilisateurs – bénéficiaires et la situation risque de se dégrader... sans que cette évolution soit totalement inéducable.
- Enfin dans le cas de certaines réalisations en cours d'achèvement, la mission ne se prononce pas.

Sur cette base le bilan suivant a été établi :

- **Plus de 50% de réussite**, dans les actions engagées sur le terrain
- **Et un taux d'échec de 14, 8%**, taux qui est le même pour les incertitudes et les pronostics réservés.

Ces appréciations gardent évidemment un côté subjectif et discutable. Le tableau 6 ci-dessous en présente une synthèse. Il ne faut donc retenir que les ordres de grandeurs issus de cette notation : **une grosse moitié de résultats satisfaisants, 15% de pronostic réservé qui peuvent se transformer en réussite et ramener le taux de réussite à 70%**, (cas de la bibliothèque centre ressource de Matam, du projet embouche de Sinthiou Bamambé, de la zone de mise en défens de Daïba et de la maternité du poste de santé de Ourossoqui), 15% d'incertitudes et 15% d'échec. Pour plus de détail se référer au tableau annexe des réalisations visitées où chaque opération visitée par la mission d'évaluation fait l'objet d'un commentaire.

**Tableau 6 : Analyse des résultats des réalisations visitées.**

Notes obtenues	Nbre réalisation	Taux (%)
<b>OK</b>	15	55,6
<b>P</b>	4	14,8
<b>N</b>	4	14,8
<b>?</b>	4	14,8

**Critères de notation**

OK = résultats satisfaisants

- P = fortes incertitudes  
 N = fortes chances d'échec  
 ? = absence de pronostic

Le tableau ci-dessous montre la fréquence des principaux défauts constatés dans la réalisation des actions. Les problèmes les plus fréquents portent sur les questions d'entretien des investissements réalisés et de finition des infrastructures. En règle générale, il y a très peu de difficultés d'appropriation des actions.

**Tableau 7 : Analyse de la fréquence des principaux défauts des réalisations.**

Notes obtenues	Appropriation	Frais récurrents	Finition
+	19	10	12
-	1	7	5
--	4	7	7
?	3	3	3

**Critères d'appréciation**

- (+) pas de problèmes majeurs
- (-) des défauts de finition sensibles ou des doutes sur l'appropriation et l'entretien
- (--) des défauts majeurs qui eux seuls peuvent engendrer l'échec de l'opération
- (?) Pronostic réservé

L'analyse du tableau suivant montre les résultats des actions visitées par domaine d'activité.

- On constate les résultats satisfaisants du volet environnement, grâce aux actions engagées dans le cadre du Tiangol Mangol.
- Dans le domaine de l'éducation 2 actions sur 5 sont jugées satisfaisantes (construction du mur et équipement collège Ourosogui, réfection du toit et de la charpente du lycée de Matam).
- les activités économiques maraîchage viennent de démarrer et bénéficient d'une forte mobilisation des femmes.

Enfin on peut rappeler que l'ADOS a réalisé 4 plans de développement pour les collectivités locale partenaires. Seule Matam, n'a pas bénéficié d'un plan de développement.

**Tableau 8 : Résultats des réalisations visitées par domaine d'activités.**

Résultat\Domaine	Environnement	Education	Activités économiques agricoles	Equipements marchands	assainissement	Santé
Résultats satisfaisants	9	2	2	1	-	1
Pronostic réservé	1	2	-	-	-	1
Fortes chances d'échec	2	-	-	-	2	-
Absence de pronostic	1	1	1	-	-	1
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

## VII – ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES

### 1. Les évolutions au plan institutionnel

#### 1.1- Mettre en place un dispositif souple et léger d'orientation et de pilotage du programme au Nord et au Sud

En vue de renforcer la cohérence d'ensemble des programmes menés par l'ADOS et favoriser davantage la concertation et le portage des actions par les collectivités partenaires, il est proposé la mise en place d'un dispositif institutionnel qui serait à la fois, représentatif, léger mais aussi souple dans son organisation et son fonctionnement. Ce dispositif pourrait s'articuler autour des instances suivantes :

##### *- Un comité de pilotage Nord/Sud.*

###### Attributions

i) définir les orientations d'ensemble et les réorientations possibles des programmes, ii) valider les programmes d'activités, iii) assurer le suivi des activités, iv) et contrôler l'action de l'ADOS.

###### Composition

Les principales collectivités partenaires autant au nord qu'au sud devraient y être représentées.

###### Fonctionnement

Le Comité pourrait se réunir une fois dans l'année en alternance entre le Nord et le Sud. Son secrétariat serait assuré par l'ADOS en tant que tête de réseau chargé de l'appui-conseil et de l'animation des partenariats de coopération décentralisée.

##### *- Un comité de concertation et de coordination au Nord*

###### Attributions

i) définir plus spécifiquement les orientations en matière d'éducation au développement, ii) veiller à assurer la mobilisation des collectivités partenaires au nord, iii) renforcer la synergie et la cohérence entre leurs interventions, iv) capitaliser et diffuser les enseignements tirés des expériences menées, v) assurer un suivi-évaluation planification des actions au nord.

###### Composition

Les partenaires côté Nord : Conseil Régional Rhône Alpes, Département de l'Ardèche, Commune de Valence, CCVD, ADOS, représentants de structures ressources impliquées, notamment.

###### Fonctionnement

Le Comité pourrait se réunir deux fois par an (1 fois / semestre) et son secrétariat assuré par l'ADOS France.

## ***- Un comité de concertation et de coordination au Sud***

### Attributions

i) définir plus spécifiquement les orientations en matière de priorités de développement au niveau régional, ii) veiller à assurer la mobilisation des collectivités partenaires au sud, iii) renforcer la synergie et la cohérence entre leurs interventions, iv) capitaliser et diffuser les enseignements tirés des expériences menées, v) assurer un suivi-évaluation planification des actions au sud.

### Composition

Les partenaires côté sud : CR Matam, Communes de Matam, Ourossogui, Kanel, Conseils ruraux de Sinthiou Bamambé et de Ouro Sidy, ARD, Gouvernance, Trésor, Afvp, ADOS Sénégal, notamment. Des structures ressources telles que le Pnir, l'Ankar et la Saed pourraient être associées au besoin pour renforcer les échanges et la concertation entre intervenants.

### Fonctionnement

Le Comité pourrait se réunir deux fois par an (1 fois / semestre) et son secrétariat assuré par ADOS Sénégal en étroite collaboration avec l'ARD.

## **1.2 - Prendre en compte et intégrer la question de l'appui institutionnel et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales du Sud**

Il s'agira pour l'ADOS non seulement de laisser davantage de responsabilités aux collectivités locales dans le portage et la conduite des projets, mais aussi de les aider à élargir les dynamiques engagées en veillant à mieux associer toutes les composantes sociales locales.

Une meilleure prise en compte du renforcement institutionnel et organisationnel des collectivités locales et une amélioration de la méthodologie d'accompagnement constituent aujourd'hui un enjeu essentiel du programme.

Les démarches d'appui institutionnel et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée peuvent prendre plusieurs formes sur le terrain : i) la mise à la disposition des collectivités locales, du personnel dont elles ne peuvent pas se doter, au regard de la faiblesse de leur budget ; ii) l'élaboration d'une stratégie d'appui à l'organisation des différents services ; iii) l'implication d'élus et de personnels des collectivités locales françaises dans l'appui à l'organisation des services des collectivités locales du Sud, iv) l'appui matériel à travers la mise à disposition d'équipements (matériels informatiques, installation de fax, raccordement au réseau internet, etc.).

## **1.3 - Conforter les partenariats existants et susciter le développement de nouveaux liens d'échanges et de coopération entre partenaires Nord et Sud**

Il s'agira de prendre en compte et d'intégrer la dimension humaine de la coopération décentralisée en favorisant les relations d'échanges entre acteurs du Nord et du Sud (collectivités locales et autres locaux). Cela passera par la consolidation des partenariats déjà engagés grâce au développement de contacts plus directs et plus réguliers entre acteurs des 2 territoires. Ainsi, des actions d'échanges de pratiques et d'expériences en matière d'animation et de gestion des collectivités locales pourraient être suscitées, ce qui permettrait aux collectivités du Nord de dépasser les relations basées sur de simples logiques de soutien financier aux différentes actions menées par leurs partenaires. De même, de nouveaux

partenariats devraient être suscités entre les collectivités du nord et du sud n'étant pas encore dans une réelle dynamique de coopération décentralisée comme évoqué par ailleurs.

#### **1.4 - Mieux appréhender et intégrer les attentes des acteurs locaux sur le terrain**

Cela passe par une meilleure prise en compte des avis, attentes et recommandations des acteurs concernés soit au travers des cadres de concertation dont ils se sont dotés ou plus simplement des espaces de dialogues dans lesquels ils se retrouvent. C'est permettre à ces derniers d'assumer aussi leurs parts de responsabilité dans la définition et l'exécution de leurs projets et pour l'ADOS à se repositionner sur une fonction d'animation de la concertation, de facilitation de la mise en œuvre et du suivi-évaluation, de renforcement des capacités, bref d'accompagnement des dynamiques communautaires.

### **2. Les évolutions au plan opérationnel**

#### **2.1– Reconnaître et renforcer l'ADOS dans une fonction d'appui-conseil et d'animation de partenariat de coopération décentralisée**

Ce repositionnement de l'ADOS qui constitue aujourd'hui un des enjeux essentiels auxquels cette dernière sera confrontée ne se fera certainement pas sans difficultés. En effet, le passage d'une fonction de maîtrise d'œuvre certes plus engageante mais aussi plus valorisante, à celle d'appui-conseil et d'animation de partenariat de coopération décentralisée suppose une redistribution des rôles et responsabilités, une redéfinition des stratégies et méthodes d'accompagnement, qui ne seront pas sans conséquence dans l'organisation et le fonctionnement de l'ADOS, mais aussi de ses partenaires autant au nord qu'au sud. Il s'agira en effet, pour ces derniers d'accepter de s'engager dans une dynamique de (re)prise de responsabilités qu'ils ont de fait jusque là laissées à l'ADOS ce qui leur demandera éventuellement la mobilisation de ressources humaines supplémentaires et sûrement un niveau d'investissement accru, et à l'ADOS, une prise de recul, une externalisation de son accompagnement et des compétences (un savoir faire faire) qu'elle devra internaliser de plus en plus au sein de son équipe d'appui.

#### **2.2- S'appuyer sur l'expertise locale lorsqu'elle existe pour la mise en œuvre des actions**

La valorisation et le renforcement de ce qu'il est convenu d'appeler ressources locales (dont l'expertise locale est partie intégrante), constituent une des exigences d'une bonne approche dite de développement local. Il importe de développer ce réflexe autant dans la phase de conception des programmes et projets de développement que dans leur mise en œuvre.

#### **2.3- Accompagner le renforcement des capacités des acteurs locaux par la formation**

Le renforcement de la capacité des acteurs locaux pourrait passer par une qualification accrue des responsables locaux sur le leadership et la conduite des programmes de développement, sur les techniques de communication et de mobilisation sociale, sur la prévention et la gestion des conflits notamment.

#### **2.4- Renforcer la mise en réseau et la concertation inter-acteurs au Nord et au Sud**

Il s'agira d'accentuer de part et d'autre au plan local, le dialogue et la concertation inter-acteurs, les échanges d'expériences et de pratiques, de rechercher davantage la complémentarité entre intervenants, de privilégier les approches inclusives et l'intégration des

échelles en vue de potentialiser les actions et renforcer leur impact et leur efficacité. L'enjeu est de permettre aux partenaires à la fois au nord et au sud, de définir des stratégies d'action et de bâtir un dispositif d'ensemble cohérent de coopération entre les deux régions.

## **2.5 Améliorer et renforcer le dispositif et les mécanismes d'accompagnement**

Le dispositif ainsi que les mécanismes d'accompagnement devraient être renforcés, notamment :

- améliorer l'animation, l'information et la communication : Pour l'ADOS, il s'agit en amont de définir une stratégie et de bâtir un plan d'action homogène et commun en terme d'information et de communication sur le partenariat entre les deux territoires. Ensuite, plusieurs axes doivent être pris en compte : améliorer et mieux articuler la circulation de l'information et la communication entre partenaires Nord et Sud (exploiter et valoriser le bulletin d'information et le site interne et en faire des outils communs Nord/Sud) ; mieux adapter les outils d'information et de communication aux besoins des partenaires ; accompagner les échanges et la réflexion Nord/Sud autour de problématiques communes ; engager un véritable travail de capitalisation des expériences et de production d'outils méthodologiques.

- renforcer le suivi opérationnel : Au-delà du renforcement du travail de suivi de l'équipe ADOS au Nord et au Sud, il s'agira d'aider les collectivités locales du nord à organiser des missions régulières de suivi des actions sur le terrain au Sud, ceci pour améliorer les échanges et les contacts avec leurs homologues de Matam, dont les capacités devraient aussi être développées (via le renforcement des instances locales, de leurs ressources humaines en interne, etc.).

- pallier les retards et décalages entre la planification et la mise en œuvre des actions et améliorer l'approche programme pluri-annuel. Il s'agira en particulier de repenser l'organisation des rencontres SEP, en faisant en sorte que les maîtres d'ouvrage (collectivités locales) ou leurs instances délégués (CPE) soient directement partie prenante, qu'elles participent en amont et de manière effective à la préparation des rencontres; iii) et qu'elles puissent définir les programmes d'action et les valider, en lien avec l'ADOS.

Enfin, les modes opératoires de l'ADOS doivent être simplifiés aussi bien dans l'accompagnement des collectivités locales pour l'élaboration de leur plan de développement et que dans la mise en œuvre des actions.

## **2.6 – Améliorer l'articulation et développer des partenariats avec les services déconcentrés de l'Etat et les projets et programmes présents dans la région de Matam.**

Un renforcement de la concertation et de la coordination avec les autres structures sociales et économiques intervenant localement permettrait de décloisonner les actions et ainsi potentialiser davantage leur impact. Les cadres de concertation devraient être plus représentatifs et leur ancrage local renforcé. Cela passe par un fonctionnement plus démocratique, une démarche plus inclusive, et une stratégie de communication et de mobilisation sociale plus adaptées.

Il s'agira également de favoriser une meilleure coordination des interventions menées localement et leur mise en cohérence par rapport aux stratégies et actions menées ou envisagées par les autres partenaires notamment à une échelle plus large.

## **2.7 - Améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'ADOS**

En France, cela passera notamment par l'instauration de rencontres régulières de travail internes à l'équipe mais aussi avec le bureau et le C.A. et le redéploiement des activités du Directeur au Sénégal, ce qui pourrait i) favoriser au Nord, une responsabilisation plus importante des 2 chargées de missions éducation au développement et communication ; ii) permettre un accompagnement méthodologique plus proche et plus important de l'équipe terrain Sénégal, iii) et faciliter une articulation plus forte entre l'équipe France et Sénégal de l'ADOS et pallier le sentiment des salariés d'appartenance à deux structures différentes. Au Sénégal, il s'agira principalement de mettre en place un secrétariat chargé de la gestion administrative et comptable des projets sous la supervision du coordinateur pour soulager les chargés de programme et le coordinateur et accompagner les besoins de formation les salariés.