

Etude ou Evaluation réalisée avec l'appui du F3E référence 221 Ev pour

F3E

Fonds pour
la promotion des
études préalables
études transversales
évaluations



EVALUATION DE L'ACTION DE L'IRCOD ALSACE AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR

**Rapport Final
Annexes**

Octobre 2007

Auteurs :
Véronique QUIBLIER – CIEDEL
Guy TALLY OSSONO – Arc-en-ciel
Jean-baptiste RAKOTOZAFY
HARISSON – FFF Malagasy Mahomby

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



Centre International d'Etudes
pour le Développement Local
19 rue d'Engbien 69002 Lyon France
☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88
✉ : ciedel@univ-catholyon.fr

La coopération décentralisée conduite par IRCOD est l'une des plus actives dans les pays partenaires, Cameroun et Madagascar. Elle mobilise des collectivités locales alsaciennes mais aussi de nombreux autres acteurs. Les actions de coopération s'inscrivent dans des domaines très variés, soutenues par des dispositifs d'accompagnement et de procédures financières composites.

La présente étude a pour objet l'évaluation de l'appui à la maîtrise d'ouvrage réalisé par l'IRCOD auprès des collectivités locales partenaires et les effets de cet appui en terme de développement local.

Elle a été réalisée par une équipe d'évaluation mixte, coordonnée par le CIEDEL et mobilisant respectivement un expert camerounais et un expert malgache pour chaque mission pays. Ce montage permet d'enrichir l'ensemble de l'analyse d'un double regard alliant une bonne connaissance du contexte français et des contextes locaux et une capacité de prise de recul.

Nous souhaitons conserver ces lectures croisées des évaluateurs. Le présent document est construit en triptyque conservant ainsi les angles de vues et donnant une place à la parole du Sud, en adéquation avec le sujet de l'étude :

- Partie I : Evaluation des actions de l'IRCOD au Cameroun et à Madagascar
Lecture transversale
- Partie II : Evaluation des actions de l'IRCOD au Cameroun
Privilégiant la lecture de l'évaluateur local
- Partie III : Evaluation des actions de l'IRCOD à Madagascar
Privilégiant la lecture de l'évaluateur local
- Partie IV : Annexes

**EVALUATION DE
L'ACTION DE L'IRCOD ALSACE
AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR**

RESUME

SOMMAIRE DU RESUME

PRESENTATION DE L'EVALUATION	1
OBJECTIFS	1
METHODOLOGIE	1
ORGANISATION	2
CONTENU DU RAPPORT	2
ETATS DES LIEUX DES ACTIONS DE COOPERATION	2
ORIGINE DE LA COOPERATION	2
COHABITATION DES APPROCHES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	3
DES ACTIONS, DES PROJETS COMME REFERENCE STRUCTURANTE MAIS LIMITEE.....	3
L'ANIMATION DE LA COOPERATION	4
UNE REPRESENTATION DANS LES PAYS PARTENAIRES	4
LES DISPOSITIFS	5
LES CONVENTIONS	5
LES DISPOSITIFS D'APPUI	5
LES DISPOSITIFS FINANCIERS	6
EVOLUTION DES POSTURES DES ACTEURS	7
RENFORCEMENT DES COMPETENCES	7
EMERGENCE DES ACTEURS LOCAUX	7
LES COLLECTIVITES DANS DE NOUVELLES POSTURES	7
PROPOSITIONS POUR UNE CONSOLIDATION	8
POLITIQUE	8
METHODOLOGIQUE	8
FINANCIER.....	9
TECHNIQUE	9
EN CONCLUSION	9

PRESENTATION DE L'EVALUATION

OBJECTIFS

IRCOD (Institut Régional de Coopération -Développement) a engagé depuis maintenant 20 ans, des actions de coopération privilégiant le niveau local. Dans les processus de décentralisation en cours, l'Institut a réaffirmé sa volonté d'accompagner les nouvelles collectivités locales camerounaises et malgaches.

Les actions conduites par l'IRCOD et soutenues par les collectivités alsaciennes visent à renforcer les capacités des communes afin qu'elles soient en mesure d'appréhender leurs nouvelles fonctions et de conduire leur programme de développement local.

La coopération décentralisée conduite au Cameroun et à Madagascar mobilise les 2/3 des appuis techniques et financiers. Elle s'appuie sur une représentation locale de l'IRCOD. Ces antennes locales présentes dans ces deux pays ont pour objet d'une part d'assurer un rôle de représentation au niveau des différents partenaires et institutions et d'autre part d'assurer le suivi des actions et l'organisation des diverses missions dans le cadre de transferts de compétences.

Quatre types d'acteurs sont impliqués dans cet objectif de renforcement de compétences :

- Les **collectivités alsaciennes** dans le cadre du compagnonnage de métiers.
Les techniciens des collectivités alsaciennes réalisent des missions techniques sur les réalités-terrain. Parallèlement, des acteurs du Sud viennent en Alsace dans le cadre d'échanges institutionnels permettant d'acquérir des références sur l'organisation, le fonctionnement d'un service, et de renforcer des connaissances techniques...
- Le **personnel de l'IRCOD** en offrant un appui de proximité via les antennes auprès des collectivités partenaires.
- Des **partenaires associatifs** : des structures d'appuis locaux dont la mission est d'accompagner les initiatives locales et appuyer la mise en place des plans de développement local.
- Des **partenaires communautaires** : chefs de quartiers, associations de commerçants, comité de gestion ...

L'évaluation a pour objectif d'apprécier le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales (niveau de compétences et de responsabilités) et l'émergence d'acteurs locaux au regard des projets soutenus et des dispositifs mis en place.

METHODOLOGIE

L'IRCOD a facilité la mise en relation de :

- ✓ 5 collectivités alsaciennes avec 5 communes Camerounaises
- ✓ 2 communes malgaches avec 6 autres collectivités alsaciennes.

A partir d'un ensemble de projets (13 actions) mis en œuvre au Cameroun et à Madagascar, l'évaluation a porté sur les modes d'intervention, les pratiques liant l'IRCOD et ses partenaires camerounais et malgaches ainsi que sur les dispositifs institutionnels.

Deux principales questions évaluatives ont sous tendu cette mission :

- Quelles actions, pour quels résultats dans le cadre d'appui à la maîtrise d'ouvrage et soutien au développement local ?
- Quelles actions pour quels effets en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage, (renforcement des Collectivités et reconnaissance de celles-ci), en terme de changement durable (immatériels, structurants, relationnels) sur le territoire.

L'évaluation a été menée sur la base d'une triple approche rétrospective, analytique et prospective. Elle s'est appuyée sur une analyse bibliographique, des observations de terrain et des entretiens de tous les types d'acteurs concernés : élus, fonctionnaires territoriaux, acteurs de la « société civile », Ongs ... au total 204 personnes soit 105 entités ont été rencontrées en France (Alsace), au Cameroun et à Madagascar.

ORGANISATION

La mission s'est déroulée entre décembre 2006 et septembre 2007 incluant les investigations terrain en Alsace, au Cameroun et à Madagascar, la mise en débats des travaux et finalisation de l'étude.

L'évaluation a été conduite par une équipe indépendante, mixte coordonnée par Véronique QUIBLIER (CIEDEL), associant d'une part Guy TALLY OSSONO (Association Arc-en-ciel) pour les investigations camerounaises et d'autre part Jean-Baptiste RAKOTOZAFY HARISSON (Association FFF Malagasy Mahomby) pour l'étude conduite à Madagascar.

Cette évaluation a reçu le soutien du Fonds pour la promotion des Etudes Préalables, des Etudes transversales et des Evaluations (F3E). Le budget prévisionnel alloué à cette étude est de 38 011 euros dont 21 % sur financement IRCOD.

CONTENU DU RAPPORT

Le rapport final s'articule autour de 3 parties :

- ❑ La première partie propose une analyse transversale des dispositifs et modes d'intervention entre l'IRCOD et les collectivités partenaires.
- ❑ Les deux dernières parties présentent l'analyse par les évaluateurs locaux, des actions de coopération menées respectivement au Cameroun et à Madagascar.

Nous avons souhaité conserver les lectures croisées des évaluateurs. Valorisant les angles de vues et donnant une place à la parole du Sud, en adéquation avec le sujet de l'étude.

ÉTATS DES LIEUX DES ACTIONS DE COOPERATION

ORIGINE DE LA COOPERATION

Instigateur des coopérations, l'IRCOD répond aux demandes du Nord et du Sud et a choisi de soutenir des collectivités du Sud. En 20 ans, ces actions de coopération décentralisée sont souvent nées :

- de la rencontre entre des hommes, des relations personnelles,
- de l'histoire des territoires,

- de rencontres d'intérêts communs.

COHABITATION DES APPROCHES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Les trois grandes étapes de la coopération décentralisée¹ apparaissent dans les pratiques recensées. Elles se succèdent en fonction de l'évolution des relations de la coopération.

- La première forme de coopération cherche à multiplier les échanges entre personnes et institutions, fondée sur un mouvement de solidarité. Elle se manifeste par l'envoi d'ouvrages (au Cameroun et à Madagascar) et constitue un des fondements de l'Education au Développement entre établissements alsaciens et camerounais.
- La seconde approche est une coopération à finalité opérationnelle, proche de l'aide au développement. Les actions soutenues prennent la forme de projets : appui à la mise en place d'infrastructures (bornes fontaine, éclairage public, construction de marchés) ayant pour objet l'amélioration des conditions de vie des habitants.
- La troisième dimension de la coopération s'attache à l'appui institutionnel Elle vise à soutenir la dynamique de démocratisation et la consolidation de la décentralisation. Dans cette intention il s'agit d'une part, de renforcer les compétences des collectivités partenaires pour qu'elles assument au mieux leurs responsabilités, et d'autre part de favoriser la logique de services publics qui doivent fonctionner dans le temps où la question de la pérennisation des actions, des services est posée comme une exigence.

DES ACTIONS, DES PROJETS COMME REFERENCE STRUCTURANTE MAIS LIMITEE

Dans la pratique, la seconde approche est la plus prégnante axée sur des projets orientés vers les services de base : santé, sanitaire (gestion des réseaux à Yaoundé 6, zone tampon du vallon de Metzinger), éducation, culturel (maison de quartiers), hydraulique (bornes fontaines) ou vers des infrastructures économiques (création de marchés).

A travers ces actions opérationnelles, le renforcement institutionnel est recherché. Or, masqué par les projets, ce renforcement des capacités de maître d'ouvrage demande à être plus développé :

- Appui à la collecte de ressources (recensement fiscal)
- Renforcement des compétences internes aux services

Si l'approche projet est légitime, la succession d'actions aussi utiles soient-elles, reste insuffisante en terme de renforcement des capacités à définir et mettre en œuvre des politiques publiques locales, dans lesquelles s'insèrent projets et programmes. En effet

- de manière intrinsèque, le projet impose que toute l'énergie et les attentions sont focalisées sur les résultats attendus dans un temps limité au détriment d'une vision stratégique
- en absence de cette vision globale, la posture de la collectivité est limitée aux projets et dépend de la captation des ressources externes. Ce qui ne renforce pas la volonté d'entreprendre : "Cela dépend de l'extérieur" et donne une position dominante aux partenaires alsaciens en qualité de technicien et financeur.

¹ Etapes traditionnellement identifiées dans la vie des coopérations, B. HUSSON, CIEDEL

Sur ce faisceau d'actions et de projets, des relations de confiance se sont tissées entre techniciens, entre élus ; des apports de connaissances, de savoir-faire se sont consolidés. A partir de ces acquis, l'appui institutionnel peut donc s'affirmer positionnant la coopération dans une relation plus équilibrée, axée sur :

- le partage d'une vision commune des finalités poursuivies,
- l'appui à la formalisation de politiques territoriales et sectorielles,
- la mise en regard du caractère prioritaire de l'action pour le partenaire avec les choix d'avenir.

En affirmant ce soutien à la maîtrise d'ouvrage, les appuis techniques, la réalisation d'ouvrages et leur financement deviennent des corollaires de l'appui institutionnel comme résultantes des choix stratégiques de la collectivité partenaire.

Cependant, il va de soi que l'approche projet et le renforcement des institutions sont conjointes et ne conduisent pas à une segmentation rigide. Le rapprochement de ces deux tendances doit faire l'objet d'un débat au sein de l'IRCOD, débat porté par les enjeux de la décentralisation des pays partenaires et par une demande du Sud de co-construction.

Enjeu de premier plan, elle doit être débattue entre collectivités alsaciennes au sein de l'IRCOD et avec leurs partenaires, n'étant pas forcément partagée par tous :

- la plupart des collectivités se situe sur les deux premières approches, rappelant qu'un minimum de développement est à atteindre avant de franchir la troisième étape de l'appui institutionnel. Elle appelle les collectivités alsaciennes et l'IRCOD à jouer un rôle direct en matière de développement en mobilisant leurs compétences techniques et les moyens nécessaires à la réalisation des projets,
- pour d'autres, le développement passe avant tout par l'émergence et la crédibilisation des institutions publiques locales. "Les collectivités françaises, en tant que collectivités décentralisées, fortes de leur expérience doivent contribuer au renforcement de notre commune"². Dans ce cas de figure, l'appui institutionnel devient une priorité et la réalisation d'actions opérationnelles en est une résultante.

L'ANIMATION DE LA COOPERATION

UNE REPRESENTATION DANS LES PAYS PARTENAIRES

L'IRCOD est au cœur du dispositif de coopération, il est l'interlocuteur privilégié des collectivités. Le siège est le point central des relations et des négociations, relayées par des antennes locales.

Les équipes locales (volontaires/salariés expatriés) maintiennent un contact permanent avec les collectivités partenaires. Leur fonction est multiple et de diverses natures : représentation au niveau des institutions, préparation des dossiers techniques et financiers, diffusion de l'information sur place et au siège de l'IRCOD, gestion logistique, accompagnement des missions techniques et rôle de conseiller technique auprès de la commune de Mahajanga à Madagascar.

² Paroles d'élus

Il est à souligner que ces antennes pays de l'IRCOD sont fortement appréciées et reconnues par l'ensemble des collectivités impliquées. Au-delà de cet accompagnement de proximité, certains partenaires du Sud soulignent leur manque de réactivité où les circuits de décision sont jugés trop longs et éloignés “ *tout doit passer par Strasbourg*³”.

Pour faire face aux multiples missions « traditionnelles » d'une part, la dimension politique, institutionnelle nécessitant un appui de proximité d'autre part, les antennes IRCOD doivent s'étoffer en personnel interne ou sous-traiter à un opérateur local qui possède une culture des collectivités et une forte expérience dans les fonctions d'appui.

LES DISPOSITIFS

LES CONVENTIONS

Un ensemble de conventions (protocoles d'accord, conventions opérationnelles de partenariat) formalise les relations entre l'IRCOD, les collectivités territoriales alsaciennes et celles du Sud et précise le contenu des axes de coopération. Documents de référence, ces conventions pourraient devenir des outils de suivi des opérations et de la relation de coopération et des outils de communication des collectivités.

LES DISPOSITIFS D'APPUI

Trois dispositifs techniques sont pris en charge par l'IRCOD :

- Les antennes assurent la fonction de base d'animation de la coopération. Celle-ci est à étendre et peut être ouverte à des emplois nationaux et être renforcée par des compétences alsaciennes. La posture d'accompagnant attendue dans l'appui institutionnel suppose de l'expérience, et être affranchie d'obligation de résultats ; par contre la mise à disposition des éléments d'aide à la décision et des outils de suivi constitue une exigence de cette fonction d'appui.
- Le compagnonnage des métiers contribue réellement au renforcement des compétences, et reçoit la satisfaction de tous. Son format très individualisé provoque des jalousies interpersonnelles et interservices. Tout en maintenant ce dispositif spécifique alsacien, les modalités et les contenus (définition de stage) de ces échanges doivent impliquer plus largement les acteurs/bénéficiaires et leurs services.
- Les opérateurs locaux ont conduit un réel travail précurseur en matière d'ingénierie sociale (organisation de commerçants, structuration d'associations de quartiers). Missionnés pour favoriser la structuration de la société civile autour d'actions précises et la concertation avec les communes, ils doivent s'inscrire dans ces dispositifs différenciés. En effet, il est important de distinguer ce qui est de l'ordre de la structuration et de l'accompagnement associatif et ce qui est de l'ordre de la concertation interpellant la volonté politique. Dans le cas contraire, ces opérateurs sont en tension vis-à-vis de leurs interlocuteurs (organisations de base et collectivités)

³ Constat émis par des élus et techniciens

- ✓ ces structures apparaissent comme un interlocuteur incontournable des actions soutenues par l'IRCOD, sentiment renforcé par une contractualisation directe avec l'Institut.
- ✓ Fortement sollicités, par les collectivités qui pallient ainsi à leur manque de personnel, ces opérateurs glissent inévitablement de la fonction d'appui vers une action de substitution.
- ✓ Si les communes n'affichent pas une volonté politique de mettre en place un espace de concertation, ouvert aux OSC, ces facilitateurs sont perçus comme des agitateurs attisant la pression sociale pour les élus et jouant le jeu de la collectivité pour la société civile.

Ces dispositifs techniques supposent une culture des institutions locales⁴, et une expérience forte dans les fonctions d'accompagnement. Mobilisant des compétences différentes de celles attribuées traditionnellement à des opérateurs terrain qui ne sont pas enclins à cette posture d'appui à la maîtrise d'ouvrage.

LES DISPOSITIFS FINANCIERS

Les circuits financiers mis en place varient en fonction des collectivités, de la nature des actions et de leur montant. Les trois dispositifs identifiés sont animés par une volonté de l'IRCOD d'affecter et d'utiliser de manière transparente des fonds publics.

- La logique de l'aide liée où la relation "donnant-donnant" ne tient pas compte de la responsabilité politique et financière de la collectivité partenaire.
- Une gestion directe des fonds par l'antenne met sous tutelle la commune car la pleine responsabilité de l'IRCOD est engagée en substitution de celle de la commune partenaire.
- La mise en place d'un compte conjoint où les transferts financiers se font sous la signature des représentants locaux. Si la collectivité choisit le maître d'œuvre, suit les travaux, l'affectation des fonds et le contrôle restent de la compétence de l'IRCOD.

Dans ces configurations, les collectivités partenaires ne sont pas en position de réelle maîtrise d'ouvrage. Aussi, elles n'inscrivent pas dans leur budget la totalité des ressources, les charges récurrentes aux actions et elles connaissent des difficultés à assumer leur engagement ne se sentant pas réellement impliquées.

Afin de mieux répondre aux réalités des collectivités, la mise en place de Fonds de développement local est une voie à explorer, déjà partagée dans de nombreux pays (encours à Madagascar, réalisé dans les pays d'Afrique de l'Ouest). La coopération alsacienne pourrait soutenir cette tendance malgache et servir de référence aux réalités camerounaises. Plusieurs hypothèses sont à étudier : au niveau régional, sur les zones d'intervention des CAC, axée sur les communes d'arrondissement et à échelon urbain...

⁴ Pris en compte dans le compagnonnage de métiers

EVOLUTION DES POSTURES DES ACTEURS

RENFORCEMENT DES COMPETENCES

Globalement, les services et les techniciens, bénéficiaires du compagnonnage de métiers, ont tous acquis des compétences opérationnelles et organisationnelles. Forts de leur technicité, les cadres se sentent responsables de la qualité du service offert aux usagers. En revanche, les aspects budgétaires restent flous et la gestion des ressources humaines reste parcellaire.

Centrale dans une approche d'appui institutionnel, la capacité prospective, en lien avec les compétences et responsabilités stratégiques, doit être renforcée parallèlement aux apports sectoriels.

EMERGENCE DES ACTEURS LOCAUX

Le poids des organisations de base, très présentes dans le domaine social, est encore limité en raison de leur faible structuration. Cependant, résultant du travail impulsé par les Ong locales et par l'IRCOD, une prise de conscience, de leur capacité à revendiquer leurs droits, à peser sur les décisions prises par les autorités pour les domaines qui les concernent, existe.

Actuellement, ces acteurs locaux jugent leur participation trop limitée dans la définition des actions, restreinte à une consultation et trop souvent interpellés comme exécutants dans la réalisation des ouvrages.

Ces associations, au même titre que les structures d'appui et les élus, sont aussi en attente de reconnaissance et posent les limites de leur action en cernant les enjeux de leur crédibilité. En effet, la collecte de suggestions, des besoins reste limitée et devient stérile si elle ne s'inscrit pas dans des visions partagées à long terme.

LES COLLECTIVITES DANS DE NOUVELLES POSTURES

Dans cette démarche d'animation sociale, les services techniques communaux s'impliquent progressivement dans les relations avec les OSC (visites des marchés, des quartiers). Démarche qui devrait être relayée, impulsée par le Politique. Or saisissant la complexité de leur fonction, les élus appréhendent la pression sociale, développant des attitudes très opposées : pour certains, dans l'incapacité de mesurer leur marge de manœuvre, ils se cantonnent à une gestion de l'institution, tandis que d'autres se lancent dans une recherche active de partenariat.

Les actions de coopération ont introduit de nombreuses innovations techniques et sociales. Les collectivités sont ouvertes et demandeuses de ces nouvelles manières de faire pour être en capacité de relever de nouveaux défis qui se profilent :

- Au-delà du fonctionnement du marché de Mahajanga, ce sera la capacité de la commune à animer le champ économique, à soutenir le développement économique qui est en jeu.
- Au-delà de la construction du centre intersectoriel c'est son intégration dans une politique sociale qui est interrogée.
- La construction d'écoles ou de bibliothèques interpelle aussi les choix en matière éducatif et la politique en faveur de la jeunesse scolarisée et non scolarisée ...

- La réalisation d'un diagnostic institutionnel permettra de décider des ressources humaines à intégrer au sein de la commune et les compétences externes locales à mobiliser.
- A partir de ressources propres et négociées, les collectivités doivent élaborer un budget réel, être en capacité de définir des contrats de développement, des plans d'actions dans une vision globale et prospective.

PROPOSITIONS POUR UNE CONSOLIDATION

Les analyses précédentes permettent de rassembler un ensemble de facteurs positifs concernant les actions de coopération soutenues par l'IRCOD :

- une implication dans la durée, une reconnaissance comme un partenaire particulièrement accessible et attentif,
- un très grand nombre d'actions réalisées, favorisant des échanges multiples entre acteurs,
- un renforcement de compétences avec des résultats opérationnels et organisationnels,
- l'apprentissage d'une démarche participative même si la rencontre entre OSC et collectivité n'est pas encore immédiate et est en recherche d'espace...

Le résultat de cette étude fait apparaître que les enjeux sont d'ordre :

POLITIQUE

Un certain nombre de débats est à mener au sein de l'IRCOD et avec les partenaires dont celui de la place de l'appui institutionnel et de se questionner sur les objectifs de collaboration :

« *Que veut-on faire ensemble et pour quelle finalité ?* »

Cette demande de partenariat équilibré introduit cette notion de réciprocité qui induit une prise en compte des territoires Nord/Sud. Un diagnostic de territoire des collectivités alsaciennes et partenaires aurait comme double avantage :

- de préciser les motifs et finalités de leur coopération décentralisée, se démarquant ainsi des autres opérateurs/bailleurs de la solidarité internationale
- et d'engager une pluralité d'acteurs.

Un effort d'identification de la réciprocité est à mener : quel thème et avec quel acteur (gestion de marché et associations de commerçants) et sous quelle forme ? Ce rapprochement et cette nouvelle collaboration pourrait s'appuyer sur une démarche de capitalisation d'expérience (*comment avons-nous fait ?*) et/ou sur une approche de Recherche/Action (*procédant ainsi, quel résultat obtenu, ici et là-bas ?*)

METHODOLOGIQUE

Des finalités à préciser et des outils de gestion à compléter dans l'approche projet : élaboration d'un plan de travail, une planification par objectif, dispositif de suivi, d'autoévaluation dans le cadre des révisions des conventions.

FINANCIER

Dispositif qui accentuerait le transfert de responsabilité de maître d'ouvrage qu'assume actuellement l'IRCOD auprès des collectivités partenaires en créant ou en rapprochant les dispositifs financiers avec les fonds de développement local (Madagascar).

TECHNIQUE

Pour optimiser les effets du compagnonnage de métiers, les collectivités peuvent :

- ouvrir les restitutions afin que le stagiaire structure et diffuse l'information reçue,
- organiser des temps de formation in situ permettant de mutualiser les expériences et les problématiques se référant à des situations réelles et vécues,
- favoriser des contacts entre responsables à statut différents en ouvrant plus largement le système de compagnonnage (au niveau des régions, Communautés Urbaines, auprès des CAC),
- lancer des réflexions et organiser des rencontres thématiques réunissant les acteurs publics et privés de chaque pays,
- Au-delà de la présentation des modalités de fonctionnement technique, la dimension historique est à retracer (succès et difficultés): la manière d'exécuter des arbitrages, la mise en cohérence des actions dans une perspective stratégique... Cette dimension d'appui institutionnel est essentielle pour accompagner les collectivités à assumer leur fonction politique.

Pour répondre à cette ambition politique, un ensemble de dispositifs techniques est à mettre en place ou à compléter :

- Une base de données : collecte, traitement et diffusion des données ; pour arrêter des choix, les élus ont besoin de réunir mais aussi de comprendre les informations générales sur leur collectivité, de posséder des référentiels techniques, de connaître des opérations similaires et des dispositifs financiers accessibles.
- La réalisation de diagnostic de territoire réaliste.
- L'appui à la mobilisation des ressources propres des communes passe par une évaluation du potentiel fiscal mais aussi par l'utilisation efficace de ces ressources. Dépassant la logique d'espace "fiscalisable", il s'agit de valoriser et d'optimiser la combinaison des ressources (impôt, financement externe, cotisations d'utilisateurs), d'engager le débat pour instaurer une culture de l'impôt.

EN CONCLUSION

La décentralisation étant effective au Cameroun et à Madagascar, les collectivités alsaciennes ont à apporter pleinement leur expérience. Ni l'IRCOD ni les collectivités alsaciennes ne peuvent concurrencer les autres formes de coopération⁵. Par ailleurs, ils ne peuvent également pas mobiliser les ressources pour répondre à l'ampleur des demandes d'investissements de leur collectivité partenaire.

⁵ Les personnes mobilisées au sein des collectivités alsaciennes n'ont pas la même qualification que celles des Ong.

En revanche, fortes de leur spécificité, et du faisceau des relations humaines, les collectivités alsaciennes peuvent devenir un interlocuteur irremplaçable accompagnant leurs partenaires pour qu'ils assument leur rôle dans :

- la définition d'objectifs de développement,
- la mise en place de dispositifs permettant d'atteindre ces objectifs.
- la mobilisation de ressources financières et humaines internes et externes pour satisfaire ces objectifs,

Cela suppose de :

- mettre en débat le principe d'appui institutionnel entre les collectivités, et d'en définir les pré-requis (un travail immatériel, de longue haleine...),
- préserver tout en étant plus précis les échanges axés sur les savoir-faire,
- renforcer l'accompagnement de proximité sur les domaines stratégiques, mobilisant des expériences d'appui conseil,
- construire des dispositifs financiers positionnant les collectivités partenaires en maître d'ouvrage : création d'un fonds pour les collectivités camerounaises ou abondant le fonds de développement local envisagé à Madagascar.

Cette évolution de la coopération dépend de la volonté politique des collectivités alsaciennes et collectivités partenaires plus qu'une mobilisation financière. L'enjeu n'est pas tant de multiplier et d'améliorer l'efficacité des projets que de mettre en œuvre des dispositifs où les responsabilités en qualité de maître d'ouvrage seraient pleinement assurées.

Partie I

EVALUATION DE L'ACTION DE L'IRCOD ALSACE AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR

Rapport final

Septembre 2007

**Auteur :
Véronique QUIBLIER**



Centre International d'Etudes
pour le Développement Local
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France
☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88
✉ : ciedel@univ-catholyon.fr

"Ce rapport est un document interne établi à la demande de l'IRCOD et du F3E. Sa diffusion a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel.

Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. Les opinions exprimés ne reflètent pas nécessairement les points de vue des autorités locales ”.

SOMMAIRE

Présentation de l'évaluation	1
1 - Objet et principe de l'évaluation	1
Rappel des termes de références	1
Rappel des questions évaluatives	1
Principes retenus pour l'évaluation.....	4
2 - Mise en œuvre de l'évaluation	4
Cinq étapes	4
Echantillonnage	5
Triptyque	6
A / Présentation des actions de coopération ircod Alsace	7
1 - IRCOD : 20 ans d'expérience de coopération décentralisée	7
2 - Des contextes nationaux en forte évolution	8
2.1 Des processus de décentralisation en cours au Cameroun et à Madagascar :	8
2.2 Un axe fort de la coopération exprimé : l'appui institutionnel	9
3 - Origine de la coopération décentralisée	10
3.1 – Un nombre élevé de partenaires	10
Les critères de choix des partenariats.....	13
Pour les collectivités du Sud : une recherche ouverte de partenariats	13
3.2 - Qui a l'initiative de la coopération décentralisée ?	14
Des motivations variées à l'origine des actions de coopération.....	14
La demande directe d'une collectivité du Sud.....	14
La recherche par l'IRCOD d'un partenaire du Sud pour la collectivité française	15
3.3 - Au Cœur des approches de la coopération décentralisée.....	15
Des évolutions en débat.....	17
4- Les acteurs et les actions de la coopération décentralisée	17
4.1 La posture des acteurs	18
Degré d'implication des acteurs	18
La place de l'IRCOD et ses antennes : une interface incontournable	18
Coopération en binôme ou en association.....	19
Les acteurs d'appui locaux : une position ambiguë	19
4.2 Les ressources mobilisées	20
Une capacité de mobilisation des collectivités locales reconnue	20

Mobilisation des ressources financières.....	21
4.3 Des actions focalisées : une référence structurante.....	23
Une convergence de priorités.....	23
Des actions diversifiées.....	24
Des actions en cohérence.....	25
Des actions soumises à la logique projet.....	26
4.4 - Perception des actions de la Coopération décentralisée.....	26
Par les acteurs du Sud.....	26
Par les acteurs alsaciens.....	27
5- Les Dispositifs d'appui	28
5.1 - Les dispositifs techniques d'appui.....	28
La coopération animée par les antennes.....	28
Le compagnonnage de métiers.....	29
Le réseau d'opérateurs locaux.....	30
5.2 Les conventions.....	31
5.3 Les dispositifs financiers : solidarité et prudence.....	34
La logique de l'aide liée.....	34
Une gestion directe des fonds par l'antenne IRCOD à Madagascar.....	34
Transfert de fonds vers un compte conjoint.....	35
B/ - Analyse et conclusions	38
6.1 Renforcement de compétences.....	38
Des compétences et responsabilités opérationnelles et organisationnelle acquises et reconnues.....	39
Compétences et responsabilités stratégiques à renforcer.....	40
6.2 - Emergences des acteurs locaux et rôle des collectivités locales.....	41
Les acteurs locaux émergents.....	41
Les collectivités dans de nouvelles postures.....	42
6.3 - Logique projet – Appui institutionnel.....	45
Les avantages d'une approche projet.....	45
Les limites du projet.....	45
6.4 Les attentes des acteurs.....	46
Les attentes des acteurs du sud.....	47
C/ - Propositions pour une consolidation	49
7.1 La démarche méthodologique centrée sur l'action.....	49
Des finalités à clarifier.....	49
Les outils de gestion de projet à préciser.....	50

7.2 - Compagnonnage de métiers : renforcement de compétences	51
Elargir les restitutions.....	51
Organiser des temps de formation in situ.....	51
Ouvrir plus largement le compagnonnage	52
Développer des thématiques spécifiques.....	52
7.3 – De l'échange institutionnel à l'appui institutionnel	52
7.4 – Au-delà de l'approche projet.....	53
Un partenariat équilibré.....	53
Vers une logique de réciprocité.....	54
Vers des logiques de projets de territoires	55
7.5 - Des dispositifs techniques complémentaires	56
L'information : élément clé d'aide à la prise de décision.....	57
Le diagnostic, la planification et la programmation.....	57
Poursuivre l'appui à la maîtrise d'ouvrage	58
L'appui à l'innovation sociale	59
L'appui à la mobilisation des ressources propres des communes	59
7.6 Des montages d'acteurs à affirmer	60
Une double relation de territoire	60
Une coopération en synergie	60
Des dispositifs d'appui variés et complémentaires	61
Des collaborations entre la coopération décentralisée et la coopération bilatérale.	62
Des antennes à étoffer	62

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AGETIPA	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
ASF	Actions Sans Frontières
BCDL	Bureau de Coordination et de Développement Local
BDBR	Bibliothèque Départemental du Bas-Rhin
CAC	Centre d'appui aux communes
CEFAM	Centre de formation de l'Administration Municipale
CDBA	Comité de Développement d'Akwa Bessengué
CISCO	Circonscription scolaire
CCPSS	Communauté de commune de la Plaine de la Sauer et du Seltzbach
CEFODE	Coopération et Formation au Développement
CEPAD	Centre Education Populaire et d'Animation au développement
CNLS	Comité National de Lutte contre le SIDA
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
CSI	Centre social intersectoriel
CU	Commune Urbaine
CUD	Commune Urbaine de Douala
2DD	Déconcentration- Décentralisation
DAEF	Direction administrative, économique et financière
EAD	Education au Développement
ERA	Environnement Recherche Action
FKT	Fokontany- Chef de quartiers
FRC	Fonds régional de Coopération
FSD	Fonds social de développement
IRCOD	Institut Régional de Coopération -Développement
ISMP	Institut Supérieur de Management Public
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
MINATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
PAIQ	Programme d'Appui aux initiatives de Quartiers
PAGU	Programme d'appui à la Gestion Urbaine des communes de Madagascar
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMM	Programme de Réhabilitation des marchés de Mahajanga
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SMVTU	Service Mise en Valeur du Territoire – Urbanisme et Environnement
UDAC	Unité de Développement des Actions Communautaires
OSC	Organisation de la Société Civile

Présentation de l'évaluation

1 - OBJET ET PRINCIPE DE L'EVALUATION

Rappel des termes de références

“ Focalisant sur l’objectif de renforcement des capacités de maîtrise d’ouvrage⁶ des collectivités locales ”. Pour "accompagner l’institution dans l’amélioration des ses stratégies, de ses pratiques et méthodologies d’intervention sur le terrain du Sud",⁷ l’évaluation de la coopération décentralisée portée par l’IRCOD est construite autour de trois approches.

- Une approche descriptive des actions de coopération décentralisée dans le cadre des processus de décentralisation mis en place au Cameroun depuis 1996 et reconduit à Madagascar en 2002.
- Une approche analytique prioritairement axée sur la contribution de la coopération décentralisée au développement local, au renforcement des compétences et à son articulation avec la décentralisation.
- Une approche prospective en vue de :
 - contribuer à la meilleure adéquation possible entre les appuis apportés par les collectivités alsaciennes et la crédibilisation des collectivités partenaires, notamment pour déterminer ses nouveaux champs d’intervention liés à la décentralisation,
 - suggérer des pistes permettant de consolider les actions de coopération, conforter les postures des collectivités et assurer une meilleure articulation entre coopération décentralisée et dynamique de développement territorial.

Rappel des questions évaluatives

Les investigations terrain se sont centrées sur les modes d’intervention et pratiques liant l’IRCOD et ses partenaires camerounais et malgaches ainsi que sur les dispositifs institutionnels.

Deux principales questions évaluatives ont sous-tendu cette mission :

- Quelles actions, pour quels résultats dans le cadre d’appui à la maîtrise d’ouvrage (renforcement des collectivités locales et reconnaissance de celles-ci) et soutien au développement local ?
- Quelles actions pour quels effets en terme de changements durables (immatériels, structurants, relationnels) sur le territoire.

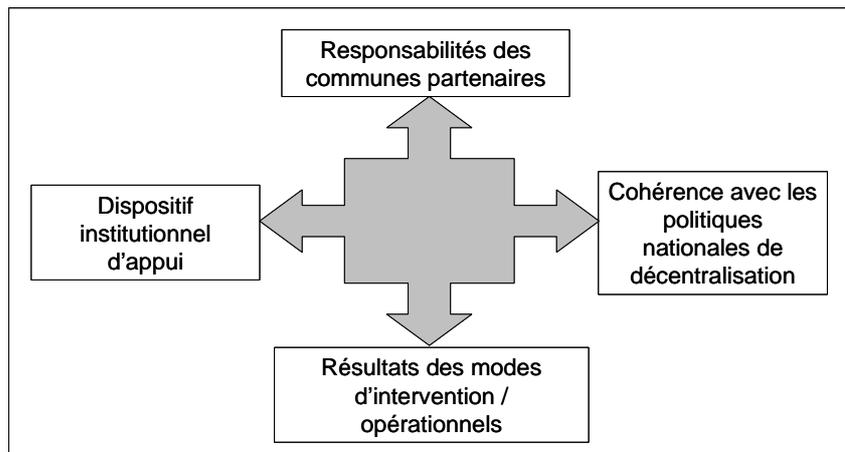
Ceci a conduit à privilégier quatre dimensions :

⁶ En référence aux termes de référence de l’évaluation : appui à la définition et à la mise en oeuvre des politiques globales, à la structuration des services, à l’émergence de compétences techniques au sein de collectivités.

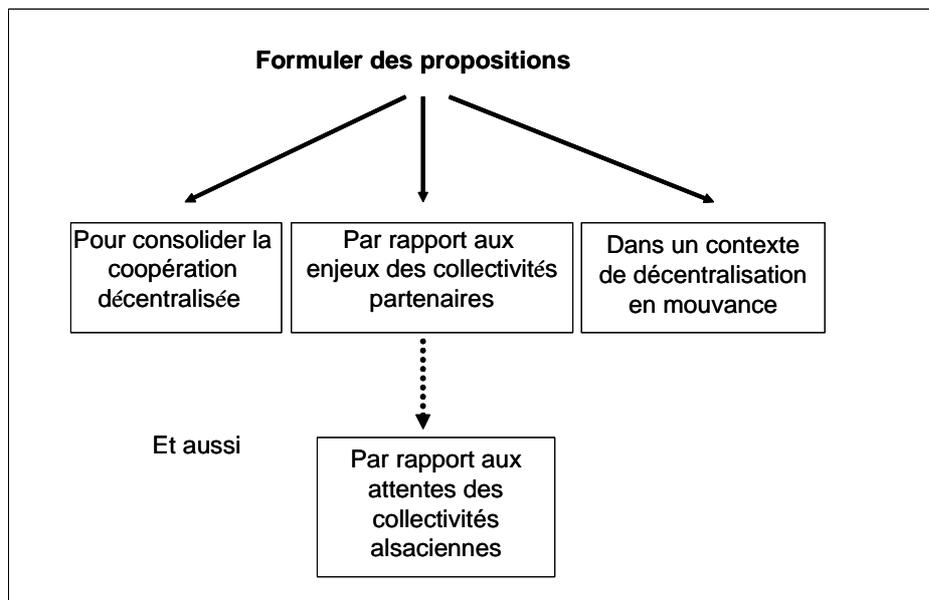
⁷ Cf. Termes de référence de l’évaluation

1. Les résultats des modes d'intervention/ modes opérationnels de coopération.
Les actions de coopération soutenues permettent-elles un renforcement de compétences des acteurs (citoyens/ collectivité territoriale) ?
 - structuration et organisation des services des collectivités locales,
 - renforcement des compétences techniques,
 - émergence d'acteurs locaux (la place des organisations de la société civile dans les actions de coopération, leur contribution dans la dynamique de développement local),
 - rôle des collectivités en tant qu'animateur de développement (définition et soutien à des projets de territoire, et interlocuteur de la société civile).
2. L'évaluation des décisions des communes partenaires⁸ (responsabilités technique, politique et financière).
Les actions de coopération d'appui à la maîtrise d'ouvrage soutenues permettent-elles un nouveau positionnement des collectivités locales ?
 - la posture institutionnelle des communes : en terme de réseaux, de capacité de négociation avec leurs partenaires en vue de faire advenir leurs objectifs.
 - le respect de la maîtrise d'ouvrage : responsabilités politique, technique et financière renvoyant à leur pouvoir décisionnel.
3. L'évaluation du dispositif institutionnel d'appui.
En quoi les dispositifs institutionnels et opérationnels sont-ils pertinents et efficaces au regard de l'appui à la maîtrise ouvrage ?
 - Quelle perception les collectivités partenaires ont-elles de leurs homologues alsaciens ?
 - L'accompagnement de proximité opéré par l'antenne IRCOD et par les Ongs locales d'appui contribue-t-il aux dynamiques locales et favorise-t-il la crédibilité des collectivités partenaires ?
 - La pertinence et la cohérence des méthodologies et des moyens mis en œuvre au regard des objectifs assignés à la coopération décentralisée de l'IRCOD.
 - Les dispositifs financiers, administratifs et techniques.
4. La cohérence avec l'évolution des politiques nationales de décentralisation.
 - Les actions de coopération sont – elles en adéquation avec le contexte ?
 - La prise en compte des priorités nationales et du processus engagé par la décentralisation.

⁸ Par commodité nous utiliserons le qualificatif “ partenaire ” pour désigner les collectivités camerounaises ou malgaches.



Ces axes sont complétés par des objectifs prospectifs



L'équipe qui a conduit le travail s'est attachée à évaluer les modes d'intervention des actions de coopération, ainsi que leurs caractéristiques et non les projets mis en œuvre dans le cadre de ces coopérations décentralisées conduites par l'IRCOD et les collectivités alsaciennes.⁹

En effet, pour répondre aux objectifs de cette évaluation, le choix a été de privilégier l'évaluation des dispositifs techniques, financiers et d'organisation des modes d'intervention plus que celle des actions et de leur impact.

Nous avons toutefois fait attention à repérer l'origine des actions à partir des conventions qui les fondent, à identifier les acteurs impliqués... afin de comprendre l'appui dispensé auprès de ces nouvelles collectivités du Sud.

⁹ cf. note d'étape décembre 2006

Les expériences camerounaises ou malgaches retenues visent à illustrer les propos et ne recherchent aucunement la mise en valeur et la mise en concurrence de telles actions, ou d'acteurs.

Principes retenus pour l'évaluation

Deux principes, partagés avec les comités de pilotage en Alsace, au Cameroun et à Madagascar, ont servi à la conduite de l'évaluation :

- La reconnaissance d'une posture spécifique de la coopération décentralisée vis-à-vis des autres dispositifs de coopération, en terme de soutien à la décentralisation permettant aux acteurs de construire dans une relation de proximité.
- Une démarche évaluative transparente et participative avec les opérateurs concernés particulièrement sur les éléments analytiques et prospectifs permettant de mettre en débat la nature, les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la coopération décentralisée.

2 - MISE EN ŒUVRE DE L'EVALUATION

Cette évaluation s'inscrit dans la mise en place des contrats projets succédant au contrat Etat/Région (2000-2006) non renouvelés.

Suite à une première étude interne sur l'impact en Alsace des actions de coopération réalisées en 2005, l'objet de cette évaluation a été défini par l'IRCOD, puis soumis, complété, amendé par les partenaires camerounais et malgaches¹⁰.

Cette évaluation a reçu le soutien du Fonds pour la promotion des Etudes Préalables, des Etudes transversales et des Evaluations (F3E). Conformément aux termes de référence, une expertise indépendante a été mise en place par une équipe mixte coordonnée par Véronique QUIBLIER (CIEDEL) associant Mr Guy TALLY OSSONO (Association ARC-EN-CIEL) pour les investigations camerounaises et Mr Jean-Baptiste RAKOTOZAFY HARISSON (Association FFF MALAGASY MAHOMBY) pour l'étude conduite à Madagascar.

La méthodologie générale s'est inscrite dans le cadre proposé par les termes de référence.

Le budget prévisionnel alloué à cette étude est de 38 011 euros dont 21 % sur financement IRCOD.

Cinq étapes

Ce travail s'est déroulé autour des étapes suivantes :

1. Réunion de cadrage de la démarche avec le comité de pilotage de l'évaluation, le 4 décembre 2006, à l'IRCOD
2. Analyse des rapports d'activités et des divers documents relatifs aux actions de coopération¹¹,

¹⁰ Des groupes de travail au niveau local animés par les antennes ont pu ainsi exprimer leurs attentes d'une telle démarche. Cf. TDR p.14.

3. Rencontre avec les acteurs alsaciens du 4 au 12 décembre 2006, élaboration de la note de cadrage,
4. Investigations terrain, collecte des données à travers de nombreux entretiens individuels et collectifs auprès des partenaires de l'IRCOD au Cameroun (du 15 au 29 janvier 2007) et à Madagascar du (12 au 26 février 2007),
5. Séances de restitution et d'échange :
 Dans les pays concernés, avec les partenaires locaux (élus, services municipaux, représentants des Organisations la Société Civile) et en Alsace pour une restitution provisoire - en présence du F3E, et du bureau de l'IRCOD¹². Ces séances ont permis de confronter les regards et les perceptions à partir des résultats enregistrés au Cameroun et à Madagascar.

Echantillonnage

Le travail d'investigation s'est décomposé en visites de terrain, entretiens individuels et rencontres collectives avec des acteurs partie prenante de la coopération décentralisée : élus, cadres et techniciens des collectivités, établissements scolaires, Ongs d'appui, Organisations de la Société Civile (OSC), bénéficiaires des opérations et équipes techniques de l'IRCOD (antennes locales et siège).

La mission a pu également rencontrer des partenaires institutionnels (coopération française, AFD), des responsables d'administrations nationales ou régionales (Ministère de la décentralisation et aménagement du territoire, Région, Province) et des responsables de structures privées contribuant au développement.

Au total plus de 204 personnes¹³ soit 105 entités ont été rencontrées dont un tiers lors d'entretiens individuels.

	Alsace	Cameroun	Madagascar
Elus	5 collectivités (6 personnes)	5 collectivités (8 élus)	2 collectivités (7 élus)
Cadres des services municipaux	19 services (21 personnes)	14 services (14 personnes)	15 services (32 personnes)
Etablissements scolaires		10 établissements (21 personnes)	
OSC		3 OSC (19 personnes)	13 entités (25 personnes)
Ongs d'appui		3 structures d'appui (6 personnes)	2 structures d'appui (6 personnes)
IRCOD	8 personnes	antenne (1 personne)	antenne (4 personnes)
Institutions nationales,	Région Alsace (2 personnes)	CUD (4 personnes)	Région Province

¹¹ Cf. annexe 2 la liste des documents consultés

¹² Atelier de restitution organisé dans le cadre du FRC à Mulhouse le 10 avril 2007. Pour des raisons de calendrier cette rencontre a précédé l'envoi du rapport provisoire.

¹³ Cf. annexes n°1 la liste des personnes rencontrées

régionales		CNLS (2 personnes)	MDAT (4 personnes)
Institutions étrangères		SCAC AFD (3 personnes)	SCAC AFD (6 personnes)
Structures d'appui	CEFODE (1 personne)	Canadel UNICEF AFVP (4 personnes)	
TOTAL	27 entités (38 personnes)	40 entités (82 personnes)	38 entités (84 personnes)
Nbre de participants lors des restitutions provisoires		9 ¹⁴	32

Triptyque

Le présent rapport est un des trois volumes du rapport final d'évaluation.

La première partie propose un ensemble de réflexions transversales sur la relation de coopération conduite par l'IRCOD avec ses partenaires. Les deux autres exposent les résultats et analyses des investigations terrain menées respectivement au Cameroun et à Madagascar.

Chaque volume est rédigé de façon à pouvoir être lu indépendamment des autres pour permettre également une utilisation autonome de chaque partie du document :

- une analyse des actions de coopération en terme de renforcement de compétences et de responsabilités,
- les postures institutionnelles des partenaires,
- des propositions pour des ajustements institutionnels et opérationnels.

Les répétitions d'un document à l'autre sont donc une conséquence de ce choix.

Ce présent rapport nous donne l'occasion de remercier sincèrement l'ensemble des personnes de l'Institution, les partenaires de l'IRCOD et les différents interlocuteurs pour l'accompagnement qu'ils ont su donner à ce travail. Dans un souci de transparence, chaque personne s'est impliquée de manière confiante et rigoureuse pour faciliter cette mission.

¹⁴ Bien que le nombre de participants à la restitution au Cameroun soit faible, une représentativité des acteurs a été obtenue: chaque commune malgré les distances a été représentée soit par le maire, son adjoint ou par un cadre, l'ensemble des opérateurs d'appui était présents... (cf.§ Annexe).

A / Présentation Des actions de coopération IRCOD Alsace

1 - IRCOD: 20 ans d'expérience DE COOPERATION DECENTRALISEE

C'est à partir d'un groupe d'acteurs impliqués dans la vie locale et régionale que la mise en place d'une structure de coopération visant l'organisation et le développement des initiatives locales en matière de développement est imaginée.

Forte d'une promotion de la politique régionale de coopération décentralisée, en 1986, l'IRCOD, association de droit local, fut créée et portée par la Région Alsace (présidée à l'époque par Marcel Rudloff, maire de Strasbourg).

Ainsi, cette initiative du Conseil Régional précédait largement les lois ATR de 1992, mettant en avant un nouveau cadre de collaboration : “ *une collaboration de Région à Région où la coopération décentralisée est l'expression d'une volonté politique pour un développement endogène et autocentré.*”

...Il s'agit d'une coopération nouvelle où une région comme la nôtre met à la disposition d'une aire géographique donnée tout son potentiel humain et technique ”.¹⁵

Les statuts précisent l'objet de l'IRCOD :

« *L'Association a pour but la promotion, la sensibilisation, la coordination, la dynamisation et la réalisation d'actions qui s'inscrivent dans un projet régional de coopération décentralisée... ».*

Dès les premiers engagements (au Cameroun), les actions de coopération se sont centrées sur les secteurs prioritaires d'intervention suivants :

- L'aide et assistance technique à la planification

“ *..Dans le cadre de la décentralisation française, la Région concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la nation, élabore et approuve le plan de la Région. Elle concourt également à l'aménagement du territoire ;(...) les secteurs publics et privés seront mis à contribution à ce stade de coopération. L'Alsace a par ailleurs, comme objectif un développement équilibré proche des réalités locales. Ce souci est transposable. ”*

- La formation et enrichissement humain

“ *Les régions françaises (...) sont-elles, compte tenu des compétences décentralisées, la seule manière de coopérer dans ce domaine mais également la meilleure manière de permettre une coopération à échelle humaine dans le secteur décisif puisqu'il concerne l'Homme”.*

¹⁵ Issue du rapport “Communication relatif à la mise en place d'un Institut Régional de Coopération et de Développement ” Région Alsace, juillet 1985

- Le développement et l'économie

“La coopération décentralisée pour le conseil et la réalisation des orientations -en matière d'aménagement du territoire- est particulièrement adaptée : au stade de l'étude, de la réalisation et du suivi des travaux ...”

- La maintenance – la coordination

“.. Au-delà de l'ensemble des moyens techniques pour la maintenance et l'amélioration de l'acquis, c'est la coopération de Région à Région qui donne l'assurance d'une bonne coordination des réalisations et du suivi des réalisations. ”

20 ans plus tard, l'IRCOD est toujours convaincu que le niveau local est la condition de réussite du développement : *“ Il faut que les institutionnels et en priorité les collectivités locales puissent remplir leur rôle et assumer leurs compétences aux mieux. (...) Renforcer les capacités des collectivités et des acteurs de développement pour qu'ils soient en mesure de définir leurs objectifs, leur programme de développement et de l'exécuter. (...) C'est donc avant tout un échange de savoir-faire, basé sur une coopération de proximité, de territoire à territoire, mobilisant un ensemble de compétences...”*¹⁶

L'IRCOD, actuellement, rassemble des acteurs avec une forte représentation des collectivités locales : la Région Alsace - partenaire privilégié - les départements du Bas-Rhin et Haut-Rhin, des communes (14) et des structures intercommunales (4).

D'autres acteurs alsaciens sont également impliqués : des chambres consulaires, des structures sanitaires, des universités, des associations de solidarité internationale, locale ou régionale.

Dans le cadre de cette évaluation, 12 acteurs alsaciens (collectivités, Conseil Général et association) sont impliqués dans les actions conduites par l'IRCOD.

2 - Des contextes nationaux en forte évolution

2.1 DES PROCESSUS DE DECENTRALISATION EN COURS AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR :

Un processus de décentralisation a été initié au Cameroun en 1996. Les compétences des communes, le seul niveau de subsidiarité actuel avec l'Etat, ont été élargies en 2004, leur conférant des compétences de planification et d'aménagement du territoire, en charge de l'urbanisme, des domaines culturel, sportif et de loisirs.

Depuis 2002, Madagascar a relancé le processus de décentralisation disposant, actuellement de trois niveaux de “décentralisation – déconcentration 2D ” : les provinces autonomes (services déconcentrés mis en place en 1998 et qui sont amenées à disparaître en 2007/2008¹⁷), les régions (créées en 2004 sur la base d'un processus nominatif) et les communes qui ont connu leurs premières élections en 1995.

En référence au guide du maire¹⁸, les communes malgaches jouissant d'une autonomie financière et administrative.

¹⁶ Cf. Réunion d'information générale de l'Association des maires du Bas-Rhin- Présentation de l'IRCOD, Denis Schultz, mai 2003

¹⁷ En référence au référendum du 4 avril 2007

¹⁸ Guide produit par le MDAT et la PNUD

Elles doivent assumer les compétences “traditionnelles” (voirie, état civil, gestion des équipements et infrastructures socio sportives) et des compétences “décentralisées”, opérationnelles pour le développement (réponse aux besoins sociaux identifiés, réalisation d’aides sociales, élaboration et exécution des programmes d’habitat et d’équipements publics, et tout équipement générateur de revenus...).

Ces jeunes collectivités s’inscrivent dans un cheminement électif et démocratique¹⁹ en construction. Ce qui implique un processus d’apprentissage dans la définition, la compréhension et la maîtrise de leurs nouvelles compétences. Cette coopération décentralisée alsacienne s’inscrit dans ce cadre.

2.2 UN AXE FORT DE LA COOPERATION EXPRIME : L’APPUI INSTITUTIONNEL

L’appui institutionnel se réfère, dans le cadre de la coopération décentralisée, à cet accompagnement à la maîtrise d’ouvrage. Pour mieux appréhender les postulats de base de l’IRCOD, il est nécessaire de se doter de quelques références et hypothèses d’approche²⁰.

La collectivité locale en tant que maître d’ouvrage a une responsabilité décisionnelle qui relève du pouvoir. Elle est celle qui prend l’initiative et définit le projet (faisabilité et opportunité de l’opération) et son processus de réalisation (localisation, programme). Elle a la responsabilité des choix et des orientations et donc procède aux arbitrages politiques. La commune décide du montage financier de la réalisation, en a la responsabilité, contractualise la mise en œuvre (études et travaux) avec les maîtres d’œuvre et devient propriétaire à la réception des travaux.

Le *maître d’œuvre* a une **responsabilité opérationnelle** qui relève du domaine du savoir. Il est mandaté par le maître d’ouvrage pour prendre la responsabilité de l’exécution du chantier selon un cahier de charges défini.

Or, la plupart des collectivités locales du Sud n’ont pas aujourd’hui les moyens financiers et humains (disponibilités des compétences) suffisants pour se doter en propre de services techniques et financiers couvrant l’ensemble de leurs besoins. Elle doit donc avoir recours à un appui externe qui peut aller de la maîtrise d’ouvrage déléguée (Agetipa pour la Commune Urbaine de Mahajanga pour la construction de marchés publics) à la simple fonction de conseil.

Ce recours peut-être :

- une organisation externe privée ou publique (IRCOD et les collectivités alsaciennes, ONG locale, bureau d’étude...),
- un service technique de l’Etat,
- un service technique mis en place au niveau intercommunal (CAC).

¹⁹ Certains auteurs (A. Rohegude) analysent le processus malgache comme une décentralisation inscrite dans un centralisme démocratique

²⁰ Références issues des Fiches maîtrise d’ouvrage et coopération décentralisée ; CIEDEL – Région Rhône Alpes, 2003

Le processus d'acquisition de cette compétence en maîtrise d'ouvrage des collectivités locales (en terme décisionnel, technique induisant une nouvelle posture) s'appuie sur différentes dimensions en terme de

- compétences techniques,
- financement,
- modalités d'appui,
- participation citoyenne.

Le renforcement des collectivités locales du Sud et donc celui de leur fonction de maîtrise d'ouvrage s'appuie sur les trois hypothèses suivantes :

- Une séparation claire entre décision politique - rôle exclusif des élus - fonction d'appui conseil et maîtrise d'œuvre.
- Des dispositifs de partenariat et de transfert financier qui responsabilisent les élus locaux du Sud.
- Des mécanismes d'appui à la maîtrise d'ouvrage qui valorisent les compétences locales et qui créent des synergies entre collectivités locales, organisations locales préexistantes et services techniques déconcentrés.

De plus, les collectivités décentralisées ont comme enjeu de devenir animatrices et organisatrices de leur territoire. En effet, les processus de décentralisation (par les jeux électifs) impose la participation et l'implication de la société civile (secteur économique, organisations locales traditionnelles – FKT- ou récentes) dans la gestion des affaires locales. Ce nouveau défi interroge la posture des collectivités locales (crédibilité et légitimité) ainsi que leur rôle d'arbitrage et pose la question de la contribution et de la participation des citoyens au renforcement des compétences de maîtrise d'ouvrage des structures décentralisées.

3 - Origine de la coopération décentralisée

3.1 – UN NOMBRE ELEVE DE PARTENAIRES

Les programmes de coopération faisant l'objet de l'évaluation impliquent cinq communes alsaciennes avec cinq camerounaises. Les deux communes malgaches sont en relation avec 7 collectivités territoriales alsaciennes.

CAMEROUN	Programmes/ axes de coopération	Partenaires
Douala 1 ^{er} (40 000 hab.)	1999 Amélioration des prestations du <i>service de l'état civil</i> Appui à la promotion des initiatives de développement local	<u>Alsaciens</u> : Ville de Lingolsheim (16 873 hab.) <u>Camerounais</u> : Douala 1 ^{er} Communauté urbaine de Douala Doual'art
Douala 4 ^{ème} arrondissement (40 000 hab.)	2004 Renforcer la mission de coordination de la commune dans l'action sociale et dans le développement local : <i>Bibliothèque, centre socio sanitaire</i>	<u>Alsaciens</u> Ville de Strasbourg (263 941 hab.) <u>Camerounais</u> Douala 4 Ministères des affaires sociales
Yaoundé 6 ^{ème} arrondissement (250 000 hab.)	1999 Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage : réhabilitation du réseau d'assainissement quartier Biyem-Assi Appui aux initiatives locales : <i>bibliothèques et échanges scolaires</i>	<u>Alsaciens</u> Ville de Erstein (9 665 hab.) <u>Camerounais</u> Yaoundé 6 ^{ème} Communauté urbaine de Yaoundé CEPAD
Commune rurale de Sa'a (70 000 hab.)	1999 Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage dans le cadre de <i>l'organisation du marché</i> Promotion d'initiatives locales : organisation d'une filière de compostage <i>Construction d'un foyer communal</i>	<u>Alsaciens</u> Ville de Sélestat (17 172 hab.) Communauté de Commune de Sélestat <u>Camerounais</u> Sa'a ERA-Cameroun
Commune rurale d'Ombessa (40 000 hab.)	1999 Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage dans le cadre de <i>l'organisation du marché</i> Promotion d'initiatives locales : <i>appui au foyer communal</i>	<u>Alsaciens</u> Ville de Sélestat Communauté de commune de Sélestat <u>Camerounais</u> Ombessa ERA-Cameroun

Madagascar	Axes de coopération		Partenaires
Mahajanga (220 000 hab.)	2000 Programme d'appui à l'urbanisme à Mahajanga	Appui à la structuration d'un service d'urbanisme et pour la définition d'une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme (à travers une action d'aménagement d'un <i>vallon inondable</i>).	<u>Alsaciens</u> Conseil général du Bas-Rhin CEFODE – Volontaire <u>Malgaches</u> Ville de Mahajanga AGETIPA
	2004 Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga	Appui à la structuration d'un dispositif communal (financier et humain) de <i>gestion des marchés</i> et à l'organisation du déplacement des commerçants.	<u>Alsaciens</u> Ville de Mulhouse (110 141 hab.) AFD CEFODE Volontaire <u>Malgaches</u> Ville de Mahajanga AGETIPA UDAC
	1998 Programme d'appui aux services financiers de Mahajanga	Accompagnement de la réorganisation des <i>services financiers</i> et l'amélioration des recettes municipales de la Ville de Mahajanga.	<u>Alsaciens</u> Ville de Haguenau (32 206 hab.) Ville de St Louis (19 973 hab.) Ville d'Ilzsch (14 938 hab.) <u>Malgaches :</u> Ville de Mahajanga
	1995 Programme d'appui aux initiatives socioculturelles à Mahajanga	Appui à la définition et à la mise en œuvre d'une politique municipale <i>d'action culturelle et sociale dans les quartiers</i>	<u>Alsaciens</u> St Louis (19 973 hab.) <u>Malgaches</u> Ville de Mahajanga
	1998 Programme d'amélioration des secours pré hospitaliers	2003 Appui à la mise <i>d'un service municipal d'incendie et de secours à la personne</i>	<u>Alsaciens</u> Ville de Hochfelden, (2 943 hab.) Centre de Secours de Hochfelden, Service Départemental d'Incendie des Deux-Sèvres <u>Malgaches</u> Ville de Mahajanga Bureau municipal d'Hygiène de Mahajanga
	2001 Programme de promotion de la lecture publique dans la province de Mahajanga	Accompagnement de la mise en place de politiques municipales pour la <i>promotion de la lecture</i> dans les quartiers auprès des jeunes des villes de	<u>Alsaciens</u> Département du Bas-Rhin BDBR <u>Malgaches :</u> Communes urbaines de
Province de			

Mahajanga		Mahajanga et Maevatanana	Maevatanana et de Mahajanga Bibliothèques Ecoles
Maevatanana (17 000 hab.)	2001 Programme d'appui à la gestion municipale et au développement local à Maevatanana	Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage municipale en terme <i>de gestion urbaine et de développement local</i>	<u>Alsaciens</u> Département du Bas – Rhin Communauté de communes de la Plaine de la Sauer et du Seltzbach <u>Malgaches :</u> Commune urbaine de Maevatanana

Les critères de choix des partenariats

L'IRCOD et les collectivités alsaciennes semblent ne pas avoir de critères précis pour choisir leurs partenaires et réciproquement : l'équivalence en taille démographique entre les collectivités partenaires est peu pertinente au regard de l'urbanisation croissante des communes du Sud. De même, le choix de travailler en zone rurale ou urbaine n'est pas expressément formulé.

Le principe d'homogénéisation entre les niveaux de décentralisation n'est pas absolu, privilégiant une logique pragmatique de mobilisation de compétences, de savoir-faire alsaciens (compagnonnage des métiers). Toutefois l'IRCOD procède à des arbitrages à partir de critères induits.

des critères induits

- Le choix de s'orienter vers des collectivités à difficulté.
- La localisation de la commune partenaire par rapport à l'implantation des antennes de l'IRCOD -afin d'offrir un suivi de proximité- constitue une donnée importante dans l'extension des actions de coopération de l'IRCOD.
- Si la similitude des territoires n'est ni évoquée ni prise en compte, en revanche des similitudes de thématiques orientent la mise en association de collectivités (marché de Mahajanga avec Mulhouse, l'appui aux bibliothèques dans la province de Mahajanga en relation avec la bibliothèque départementale du Bas Rhin, centre intersectoriel de Douala 4^{ème} avec Strasbourg...).
- D'autres critères non explicites transparaissent tels que la prise en compte des liens historiques, des relations personnelle avec l'IRCOD (Sélestat /Ombessa), l'existence de liens familiaux entre la commune de Mahajanga et Maevatanana (cf. §3.2).

Pour les collectivités du Sud : une recherche ouverte de partenariats

Les collectivités du Sud, elles non plus, n'énoncent pas de critères particuliers pour expliquer ces relations de coopération. Elles sont plus dans l'attitude de saisir des opportunités que dans une démarche construite. Cette posture les amène à "segmenter" leur stratégie de recherche de partenariat avec des collectivités, ou avec des Ongs :

- la CU Douala 4^{ème} avec la commune de Vaulx-en-Velin pour l'informatisation de l'état civil, et avec Verrière sur la sécurité urbaine,
- la CU Douala 1^{er} en relation avec la ville de Clichy sur les problématiques d'assainissement,
- la commune de Mahajanga en relation avec la GTZ, Handicap International, AIRF, enfant du monde, SOS village ...

Cette stratégie répond à une cohérence interne des collectivités partenaires. Si cette optimisation des appuis externes est légitime - "N'ayant pas de ressources, notre seul salut est la multiplication de partenaires"²¹ - la spécificité de la coopération décentralisée n'est toutefois pas relevée, et est assimilée à un guichet très accessible.

3.2 - QUI A L'INITIATIVE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ?

Des motivations variées à l'origine des actions de coopération

Les actions de coopération décentralisée sont souvent nées :

- de la rencontre entre des hommes (Sa'a/Ombessa/Sélestat), de relations personnelles "la coopération est avant tout une aventure d'hommes, une aventure personnelle"²²,
- au gré d'opportunités saisies par les partenaires (CU Yaoundé 6^{ème} / Erstein),
- de rencontres d'intérêts communs (CU Douala 4^{ème} / Strasbourg),
- de mobilisation de compétences (BDBR / CU Malgaches...),
- de l'histoire avec la commémoration du centenaire de l'évêché de Mahajanga,

Ces considérations personnelles, historiques, ou conjoncturelles ne doivent ni contredire ni altérer les réflexions sur la définition de critères de sélection.

L'IRCOD, instigateur des coopérations, répond aux demandes du Nord et du Sud, impulsant cette relation entre collectivités et /ou entre services techniques.

La demande directe d'une collectivité du Sud

Les collectivités du Sud engagent des démarches directement auprès des antennes de l'IRCOD, l'identifiant comme un partenaire de proximité. L'IRCOD relaye l'information en Alsace et le cas échéant, engage au nom de la commune du Sud une recherche d'homologue.

Des événements nationaux telles que les Assises de la coopération décentralisée²³, où les collectivités du Sud se sont données comme objectif de nouer des relations de coopération avec une collectivité partenaire française, accroissent les demandes auprès des antennes de l'Institut.

²¹ Paroles de maires

²² Paroles de maires

²³ En 2003, les Assises Franco-Camerounaises sur la coopération décentralisée en marge du sommet Africités de Yaoundé et en 2006 les premières Assises de la Coopération décentralisée à Madagascar.

La recherche par l'IRCOD d'un partenaire du Sud pour la collectivité française

C'est le cas complémentaire du cas précédent où la collectivité alsacienne entend marquer sa solidarité avec une collectivité du Sud. En mobilisant l'IRCOD, elle accepte de partager le contrôle du choix de son partenaire et donne une responsabilité importante à cet institut dans l'organisation générale de la coopération décentralisée et dans les dispositifs mis en œuvre.

3.3 - AU CŒUR DES APPROCHES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Les pratiques recensées au cours des investigations terrain corroborent les trois approches de la coopération décentralisée qui sont habituellement analysées. Il est important de souligner que ces trois étapes cohabitent en fonction de l'évolution des relations de la coopération.

- La première forme de coopération est nourrie par une volonté de solidarité, perçue également comme un moyen de "rapprochement entre les hommes, d'une rencontre avec d'autres cultures", de multiplier les échanges fondés sur la qualité des relations humaines. Elle se manifeste par l'envoi d'ouvrages pour des bibliothèques (Madagascar) ou par des ouvrages scolaires (au Cameroun). Cette dimension est encore active au Cameroun où les échanges scolaires qui fondent l'Education au Développement (EAD) entre établissements alsaciens et camerounais sont très présents. Ces actions de solidarité s'expriment et sont maintenues notamment lorsque que la démarche opérationnelle est en veille permettant ainsi de garder un contact avec ce territoire.

Cette qualité humaine a souvent été mentionnée lors de nos entretiens avec les acteurs du Sud.

- La seconde approche est avant tout une coopération au développement à finalité opérationnelle : "Coopération de proximité, qui réalise des actions concrètes, répondant aux besoins de nos populations."²⁴. Les actions soutenues prennent la forme de projets : appui à la mise en place d'infrastructures (borne fontaine, éclairage public, construction de marchés) ayant pour objet l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Si la coopération s'attache à la réalisation de ces équipements, l'IRCOD accentue cette coopération en étendant son appui à la gestion de ces équipements (délégation de gestion des kiosques à eau à des associations, gestion "mixte" commune et association des maisons de quartiers à Mahajanga) et à la recherche de mise en place de dispositifs pérennes de financement (mise en place de budget annexe pour les marchés de Mahajanga). Cette recherche d'efficacité de moyens est une opportunité pour renforcer « par la pratique » les institutions locales.

- La troisième démarche de la coopération s'attache à l'appui institutionnel qui vise à soutenir la dynamique de démocratisation et la consolidation de la décentralisation. Au-delà d'une coopération opérationnelle, cette phase représente une rupture dans l'approche et la finalité donnée à la coopération. Car il s'agit de :

²⁴ Propos tenus par l'ensemble des élus, et de quelques techniciens municipaux.

- renforcer les compétences des collectivités partenaires pour qu'elles assument au mieux leurs responsabilités, à travers le compagnonnage des métiers,
- solliciter les compétences nationales privées ou publiques pour la réalisation des actions, en intégrant l'appui des compétences alsaciennes. Les expériences en binômes franco-camerounais ou franco-malgaches dans la réalisation des études (avant et après projet) sont à soutenir et à dupliquer.
- appuyer les collectivités pour qu'elles agissent au niveau de l'ensemble de leur espace territorial,
- favoriser la logique de services publics qui doivent fonctionner dans le temps où la question de la pérennisation des actions, des services est posée comme une exigence.

Sachant que les budgets des communes sont limités et que les efforts en matière de fiscalité locale ne couvrent pas encore l'ensemble des frais de fonctionnement²⁵, il serait intéressant de savoir si le budget de la collectivité partenaire est en mesure de supporter les coûts récurrents de gestion et d'entretien des investissements, des infrastructures et des actions réalisées avec l'appui de la coopération décentralisée (cf. §6.3).

Si ces approches - multiplications des relations humaines, soutien au développement, appui institutionnel - ne sont pas exclusives des unes des autres, la prédominance d'une des étapes influe fortement sur la manière de concevoir les relations et de conduire les actions de coopération décentralisée (cf. §7.4).

A titre d'exemples

- Les échanges scolaires dans une coopération créent un attentisme des acteurs (communes ou écoles) espérant que des investissements se réaliseront bien un jour ou l'autre ...
- La fourniture de compétences externes et étrangères ne motive pas spontanément les collectivités pour identifier et mobiliser les savoirs locaux, régionaux ou nationaux.

Si le cheminement en trois étapes apparaît comme un parcours incontournable, à valeur initiatique, ces approches se succèdent ou s'entremêlent en fonction de la conception que les collectivités ont de leur coopération.

Au sein de l'IRCOD, les collectivités n'ont pas toutes la même antériorité et maturité dans les relations de coopération avec le Sud. Par conséquent, cet écart induit une superposition des démarches au sein de l'IRCOD.

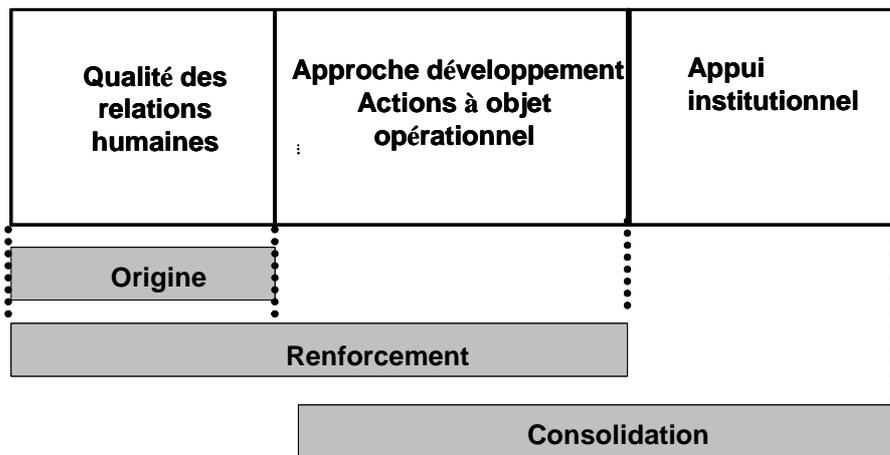
La compréhension des différentes approches portée par l'IRCOD est fluctuante "*un peu de tout*" et apparaît pour des acteurs partenaires comme un manque de cohérence, ne retraçant pas obligatoirement ce parcours linéaire d'apprentissage mais qui peut osciller entre un élan de générosité et à une exigence opérationnelle. .

²⁵ Les budgets primitifs des communes malgaches peuvent être qualifiés de budgets virtuels où les comptes administratifs sont 2 à 3 fois inférieurs au prévisionnel. Malgré la progression significative des recettes fiscales à Mahajanga et à Maevatanana, ces communes ne peuvent pas encore assurer les minima de fonctionnement (retard de paiement des salaires, les déplacements et fournitures de bureau sont à la charge du personnel municipal).

Il est important de

- présenter et de mettre en débat la spécificité de la coopération décentralisée,
- que chaque collectivité puisse exprimer leurs attentes et appréhender les enjeux de leur partenaire dans un contexte de décentralisation.
- proposer un dispositif de formation/information/appui en direction des collectivités alsaciennes prêtes à s'engager au sein de l'IRCOD.

Phases d'évolution et positionnement des coopérations décentralisées



Des évolutions en débat

L'approche institutionnelle n'est pas forcément partagée par l'ensemble des acteurs partenaires et Alsaciens :

- *la plupart des collectivités se situe sur les deux premières approches, revendiquant qu'un minimum de développement est à atteindre avant de franchir la troisième étape de l'appui institutionnel. Elle appelle les collectivités alsaciennes et l'IRCOD à jouer un rôle direct en matière de développement en mobilisant leurs compétences techniques et les moyens nécessaires à la réalisation des projets,*
- *pour d'autres, le développement passe avant tout par l'émergence et la crédibilisation des institutions publiques locales. "Les collectivités françaises, en tant que collectivités décentralisées, fortes de leur expérience doivent contribuer au renforcement de notre commune"²⁶. Dans ce cas de figure, l'appui institutionnel devient une priorité et la réalisation d'actions opérationnelles une résultante.*

Ces évolutions restent à débattre entre collectivités alsaciennes au sein de l'IRCOD et avec les partenaires.

²⁶ Paroles d'élus

4- Les acteurs et les actions de la coopération décentralisée

4.1 LA POSTURE DES ACTEURS

Degré d'implication des acteurs

Comme vu précédemment, en raison de l'histoire des collectivités en matière de coopération et tenant compte des jeux démocratiques tant au Nord qu'au Sud, "*Si les institutions restent, les élus changent*", le degré d'implication des collectivités peut varier.

Deux positions se dégagent au sein de l'IRCOD :

- la première où la collectivité alsacienne délègue ses actions de coopération à l'IRCOD ; son implication parfois se limitant à une contribution financière,
- la seconde représente un engagement fort de la collectivité alsacienne dans les actions de coopération, l'élu suivant de près les actions, et désignant une équipe "technique missionnaire"²⁷ qui est en charge "du projet cible" avec l'IRCOD.

Au sein des collectivités partenaires, deux conduites peuvent également être repérées :

- La première, majoritaire, est de manifester un intérêt soutenu pour les actions de coopération. Si cet enthousiasme peut varier en fonction de l'intérêt politique ou du nombre de partenaires existant au sein de la collectivité du Sud, par contre les services techniques restent attachés à cette coopération animée par des relations interpersonnelles et de rencontre entre professionnels,
- à l'inverse, la seconde est de ne pas construire cette relation de coopération, laissant en état les actions entreprises lors des précédents mandats. C'est une résistance passive interpellant peu l'IRCOD sur les réalisations en cours ou à venir.

La place de l'IRCOD et ses antennes : une interface incontournable

L'IRCOD est au cœur des dispositifs de coopération (cf. §.5.2), interlocuteur privilégié des collectivités, point central des relations et des négociations.

Les antennes locales maintiennent un contact permanent avec les collectivités partenaires du Sud, relation ponctuelle au Cameroun et continue à Mahajanga où les bureaux de l'IRCOD sont localisés au sein de cette collectivité malgache.

La fonction des antennes est de préparer les dossiers techniques, les demandes de financement, de faire préciser les demandes des partenaires, de redistribuer l'information sur place et au siège de l'IRCOD, de faciliter les aspects logistiques et d'accompagner le compagnonnage des métiers et d'assurer une fonction de représentation au niveau des institutions. Par ailleurs, le responsable d'antenne peut avoir également un rôle de conseiller technique auprès de la commune partenaire (Mahajanga).

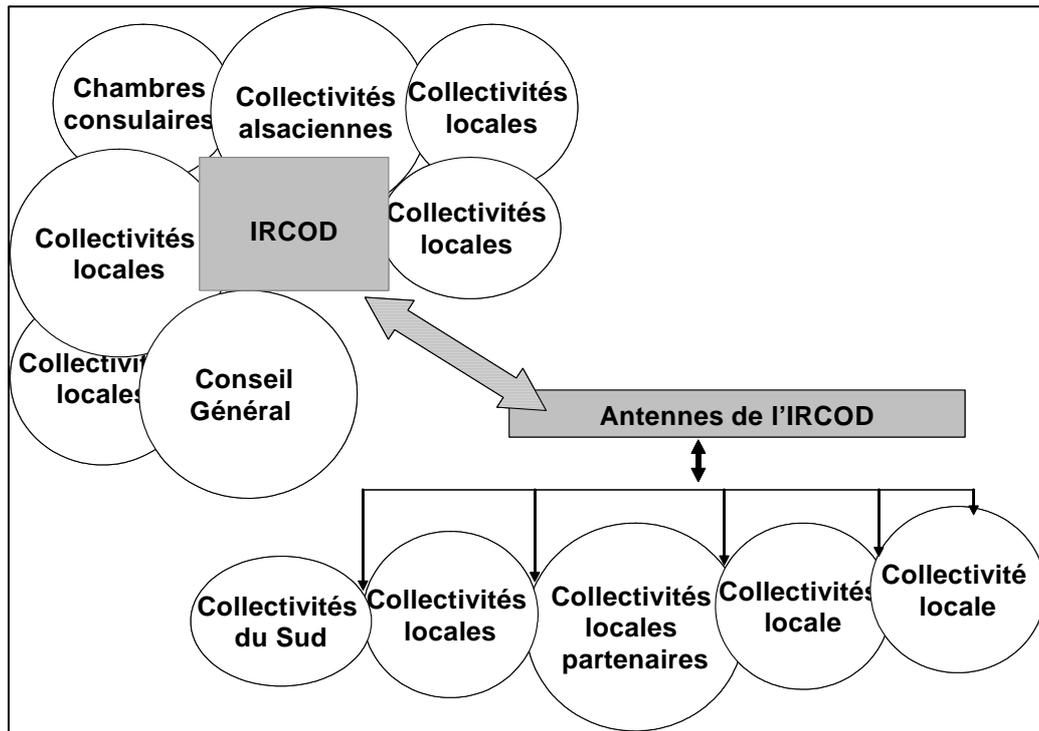
Cet accompagnement de proximité est fortement apprécié et reconnu par l'ensemble des collectivités alsaciennes et partenaires, en qualité d'interlocuteur permanent en capacité d'informer sur l'évolution des actions.

Cependant, certaines communes partenaires soulignent le manque de réactivité des antennes "*en incapacité de décider, où tout doit passer par Strasbourg*"²⁸.

²⁷ Terme habituellement utilisé pour désigner dans le compagnonnage de métiers les missions techniques opérées dans les pays partenaires.

²⁸ Constat émis par des élus et techniciens

Si quelques techniciens entretiennent des relations directes avec leurs homologues (ville de Strasbourg, Lingolsheim), les contacts transitent en majorité par les antennes.



Coopération en binôme ou en association

Au Cameroun, cette coopération en binôme associe les collectivités une à une, les collectivités camerounaises identifient leur homologue alsacien et positionnent l'antenne dans un rôle d'appui d'animation de cette relation (cf. § 4.6).

En revanche à Madagascar les collectivités alsaciennes interviennent sur une même collectivité tout en conservant l'autonomie de leur intervention avec chacune un projet / un service municipal de référence. Les communes partenaires associent prioritairement la coopération avec l'IRCOD et dans un second temps font référence aux collectivités partenaires, leur attribuant un rôle plus technique.

Les acteurs d'appui locaux : une position ambiguë

Des Ongs locales sont mobilisées pour conduire le volet d'ingénierie sociale des actions de coopération (organisation de commerçants, mobilisation et structuration d'associations de quartiers pour la gestion des ouvrages de base tels que les kiosques à eau) et favoriser la concertation entre les acteurs locaux et les communes.

Sélectionnées par appel d'offres à Madagascar, elles ont été choisies par l'IRCOD. Au Cameroun, toutes reconnaissent tenir une position délicate vis-à-vis de la commune et des organisations de la société civile car :

- leur action n'est pas toujours bien perçue par les institutions locales, qui les soupçonnent de créer un vivier de revendications et d'attiser la pression sociale,

- il leur est difficile d'argumenter auprès des OSC des changements de décisions de la commune ou sur les retards ou la non-exécution des ouvrages sélectionnés par la population.

Ces organisations, qui qualifient leur situation “entre l'enclume et le marteau ” sont diversement perçues par les élus et la population :

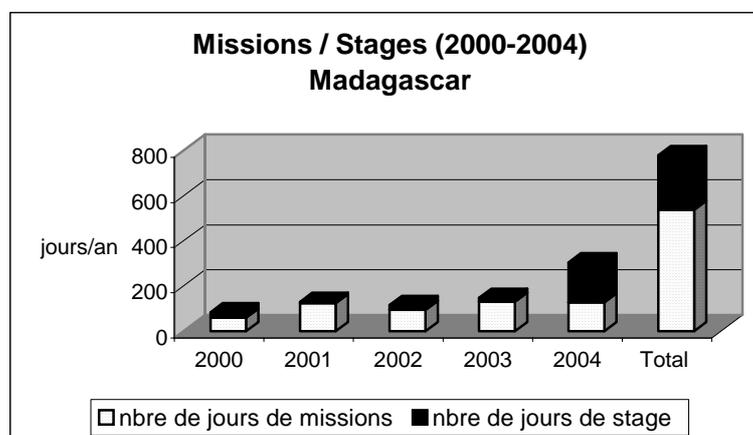
- ces structures apparaissent comme un interlocuteur incontournable “c'est l'IRCOD ”, une condition sine qua non de la mise en place des actions ; sentiment renforcé par la contractualisation directe avec l'Institut,
- les communes développent une stratégie d'optimisation des moyens en leur déléguant la maîtrise d'œuvre compensant ainsi le manque de personnel ou en leur déléguant des responsabilités (suivi des travaux, choix des modalités de gestion des kiosques à eau à Maevatanana.).

4.2 LES RESSOURCES MOBILISEES

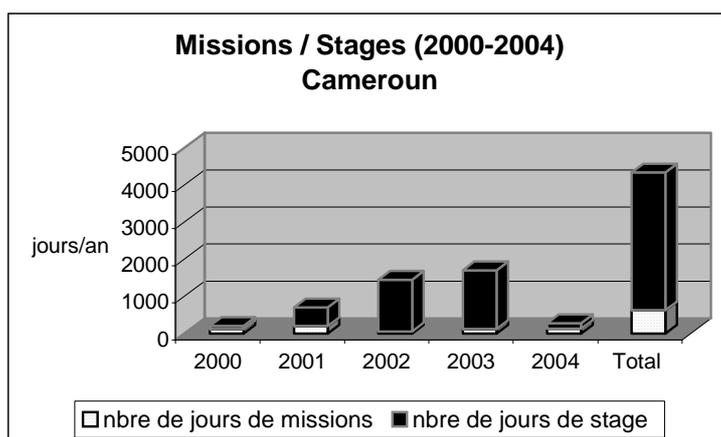
Une capacité de mobilisation des collectivités locales reconnue

Au cœur des actions de coopération, les collectivités alsaciennes apportent leur expertise sollicitant leurs propres services. L'IRCOD est reconnu pour cette capacité de mobilisation, et la qualité de ce compagnonnage de métiers de la Région Alsace.

Le nombre de jours mobilisés sur les projets (mission terrain des acteurs alsaciens) et le nombre de jours de stage (accueil en Alsace des acteurs partenaires du Sud) effectués sont conséquents²⁹ .



²⁹ Données issues du rapport “ Impact de l'action de l'IRCOD sur le territoire alsacien” de M. GUIRUAD, 2005



En 2005, les missions effectuées par les acteurs alsaciens représentaient 36% de la somme totale des jours mobilisés pour le Cameroun, contre 57% des jours mobilisés pour les actions à Madagascar.

Mobilisation des ressources financières³⁰

Quatre sources de financement étaient mobilisées :

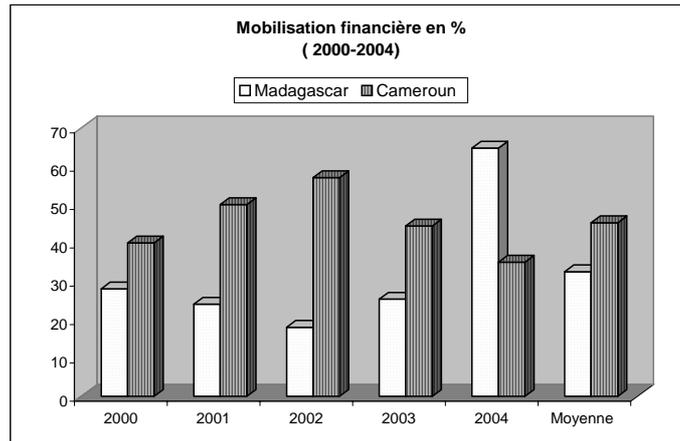
- Contrat de Plan Etat / Région,
- les subventions non affectées de la Région, des Communes et EPCI alimentant le Fonds Régional de Coopération,
- les subventions des collectivités affectées à une action,
- les co-financements sur projet (AFD, UE ...).
- Plus les dons, le compagnonnage...

Les volumes annuels engagés sont variables. La question de l'existence d'une part reconduite année par année attribuée à chaque collectivité partenaire et d'une part variable en fonction des coûts des actions engagées doit être posée.

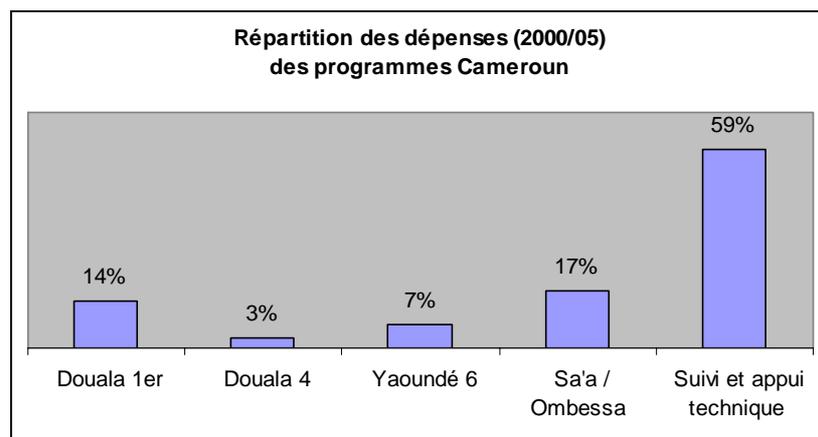
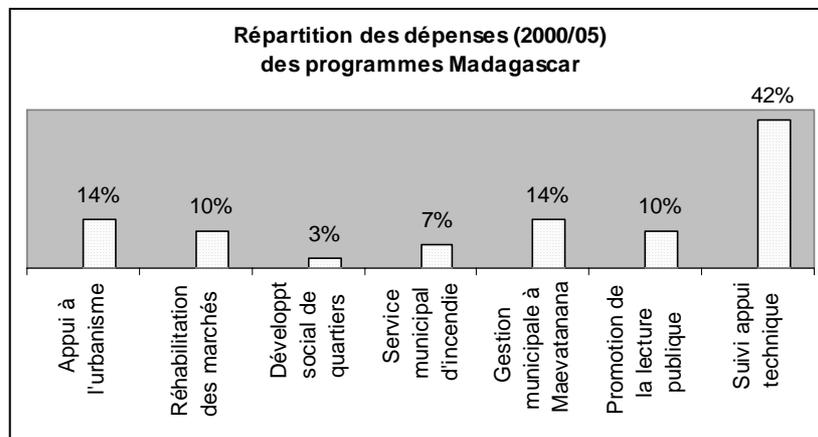
Sur l'ensemble des programmes, objets de l'évaluation, pour la période 2000/2004 représentent au total **1 559 310,74 €** répartis de la façon suivante :

- Madagascar 684 360,90 €(44%)
- Cameroun 874 949,85 €(56%)

³⁰ Les données transmises ne nous permettent pas d'identifier la contribution de chaque instance et sa répartition par année et par pays.



La répartition des dépenses par programme et pays est la suivante :



Les dépenses³¹ de coopération des collectivités ne sont pas toutes inscrites dans les budgets. En effet les frais de logistique pour les missions ou l'accueil de partenaires ne sont pas intégrés dans le fonctionnement général de chaque collectivité.

Les dépenses des programmes ne reflètent pas obligatoirement le dynamisme des actions. Le travail préparatoire d'aide à la décision, d'arbitrage technique et politique (transactions pour les déplacements de personnes du Vallon de Metzinger) est primordial et parfois masqué par des investissements correspondant à la réalisation d'infrastructures (foyers communal à Sa'a).

4.3 DES ACTIONS FOCALISEES : UNE REFERENCE STRUCTURANTE

Une convergence de priorités

Les collectivités partenaires situent les domaines d'intervention de l'IRCOD parmi les premières actions à engager dans leur plan de développement³² : santé - prévention HIV/Sida, réhabilitation d'écoles, construction de marchés, maîtrise de l'eau. Elles orientent également les appuis autour de leurs compétences traditionnelles (état civil³³, équipement des écoles primaires et socio sportifs) et peuvent faire évoluer les propositions alsaciennes (intégration de la lutte contre HIV/SIDA dans un centre intersectoriel à Douala 4^{eme}).

Toute demande d'appui financier dans ces domaines privilégiés (éducation, social, assainissement, urbanisme) bénéficie a priori d'une attention particulière bien que les critères d'éligibilité ne soient pas explicites. Les subventions concernent prioritairement les études et les équipements, le fonctionnement n'est pas pris en compte.

Une forte similitude existe entre les actions des collectivités partenaires qu'elles souhaiteraient mener et les secteurs soutenus par la coopération décentralisée alsacienne. Cette convergence des priorités et des intérêts, sur la base de transferts de savoir-faire³⁴ de part et d'autre, est assurée par l'IRCOD.

³¹ Un ensemble de questions resterait à approfondir en fonction des données

Quelle est la répartition par nature des dépenses dans les domaines suivants : Santé (CSI, sapeur pompier), Education (écoles, bibliothèques), EAD, eau / assainissement (kiosques, puits ...) développement urbain (éclairage, passerelle étude, marché ...)?

Quelle affectation entre les investissements, les études, les appuis au fonctionnement de service et le coût de gestion de la coopération ?

³² Les PDC restent souvent imprécis sur les ressources mobilisables au niveau local indiquant l'absence d'une projection

³³ L'informatisation du centre d'état civil de Douala 1^{er} est un cas exceptionnel qui devrait servir de références aux actions soutenues par le MINAT et la coopération française.

³⁴ La BDBR en lien avec un réseau de bibliothèques municipales et scolaires, Rapprochement des savoir-faire dans la gestion des marchés entre Mulhouse et Mahajanga ; mise en collaboration des sapeurs pompiers de Mahajanga.

Des actions diversifiées

Sur la base de cette convergence, les appuis prennent des formes différentes selon les domaines d'action, en fonction de la maturité des collectivités ou de leur expérience en matière de coopération. La prise en compte de ces spécificités génère :

- des procédures pour arrêter les choix et conduire des actions,
- des dispositifs différents de transfert financier,
- des volumes financiers variables et non connus des partenaires (cf. § 5.3).

Les actions de coopération de l'IRCOD ont majoritairement une finalité opérationnelle visant l'amélioration des conditions de vie des habitants de la collectivité partenaire :

- accès au service de base (centre intersectoriel, écoles primaires, accès à l'eau),
- assainissement des quartiers (gestion des réseaux à Yaoundé 6, zone tampon du vallon de Metzinger),
- mise en place d'infrastructures structurantes (maison de quartier, marchés).

Des appuis institutionnels sont également mis en place. Ils sont orientés vers :

- la société civile :

Au Cameroun, à travers le travail conduit par les organisations d'appui, une partie de la population participe au choix des actions prioritaires à mener dans le quartier.

- formation de comité de gestion des puits et kiosques à eau
La gestion associative des ouvrages de base (Kiosque à eau, maison de quartier) est souvent choisie comme mode de délégation par les collectivités.
- formation d'associations de commerçants

- les collectivités locales :

- dotation des communes en matériel informatique et en photocopieur
- construction de foyer communal,
- appui à l'augmentation des ressources locales ; recensement fiscal, mise en place de budget annexe dans la commune de Mahajanga.
- formation : la formation des élus et des responsables administratifs s'organise plus de façon ponctuelle dans la mise en place d'actions que dans un cadre organisé³⁵.

Ces dernières actions marquent une évolution de la coopération décentralisée, signe qu'elle ne prend pas uniquement comme élément de mesure les réalisations, mais appréhende les étapes qui préparent les individus des institutions à remplir pleinement leur fonction. Ceci est un maillon essentiel pour que les enjeux de la décentralisation soient relevés. Les acteurs institutionnels (exemple la Région de Boeni) souhaitent que ce volet institutionnel, jugé actuellement peu visible, car noyé dans diverses réalisations se consolide.

³⁵ Cf. § 6.1 Renforcement de compétences auprès des élus et des techniciens. Le cadre organisé suppose la mise en place d'un véritable dispositif de formation et de différencier échanges et appuis institutionnels qui fondent le compagnonnage de métiers.

Toutefois, l'articulation entre décentralisation et développement local est encore à construire car elle n'est pas spontanée et demande à être créée. La coopération entre des groupes de population et les institutions locales suppose d'une part une volonté politique pour asseoir sur le niveau local un processus de développement et d'autre part des organisations de la société civile multiples, parties prenantes des cadres de concertation (Cf. § 6.2).

Des actions en cohérence

Avec les contextes nationaux

Les choix au niveau local ne peuvent se faire indépendamment des choix de l'Etat dont le rôle d'harmonisation est déterminant pour assurer l'intérêt de la collectivité nationale.

Dans une logique de construction de compétences des collectivités, les actions s'inscrivent dans les cadres nationaux. Ainsi, à titre d'exemples :

- le centre intersectoriel s'inscrit dans les compétences sociales de la commune de Douala 4^{ème} en lien avec le service déconcentré. Toutefois, la relation avec le programme national de lutte contre le HIV/SIDA est à construire.
- La gestion des écoles maternelles municipales (Douala 1^{er}) correspond à une attribution des collectivités camerounaise. Parallèlement aux formations pédagogiques dispensées et aux divers travaux de rénovation des infrastructures amorcés, une réflexion sur les statuts du personnel éducatif reste à engager.
- La mise en regard des actions de coopération avec les priorités du MAP (Madagascar Action Plan) définies par les régions et repris par les communes est nécessaire. Toutefois, les défis exprimés sont assez généraux pour intégrer les domaines d'actions en cours conduit par l'IRCOD. L'enjeu est donc d'accompagner ces communes à conduire ces arbitrages et à penser au manière de faire pour atteindre des objectifs réalistes portés par l'identification et la mobilisation de ressources territoriales.

Par ailleurs nous pouvons souligner que les collaborations avec les services techniques déconcentrés sont préservées (exemple dans le domaine social à Douala 4^{ème}, dans le domaine éducatif à Madagascar avec la Cisco).

La mise en place d'innovations techniques ou sociales est accompagnée, sa diffusion permet d'identifier des alliés et les points de résistance. La structuration et l'informatisation de l'état civil à Douala 1^{er}, jugées dans un premier temps trop précurseurs, est une innovation reprise actuellement par le MINAT ; la mise en place de budget annexe dans la commune de Mahajanga a été validée dès le démarrage par les plus hautes instances malgaches.

Avec la coopération française et les autres bailleurs de fonds

Le choix de travailler sur un territoire donné dans la durée différencie les actions de coopération de l'IRCOD des autres modes de coopération. Fort de son ancrage, l'IRCOD a développé des relations avec la coopération bilatérale française qui se nouent sur cette reconnaissance du compagnonnage de métiers :

- leur implication antérieure dans les programmes du MAE (PAIQ, PAGU) et de l'AFD. Ce dernier via l'AGETIPA a fait appel à l'expertise de l'IRCOD pour mener à bien une maîtrise d'œuvre sociale dans le cadre du programme de réhabilitation des marchés à Mahajanga,

- les cofinancements auprès du SCAC avec l'introduction de propositions techniques et financières auprès du FSD (exemple du centre social intersectoriel de Douala 4^{ème}). Une réponse à l'appel à projet a été conduite auprès de l'Union Européenne sur la problématique de l'eau visant la mise en place « d'une agence de l'eau » sur la base d'une intercommunalité dans la zone Mbam Inoubou. Cette innovation sociale est portée par la commune d'Ombessa,
- le SCAC à Madagascar sollicite actuellement l'IRCOD pour soutenir le dispositif technique des communes : appui au CAC (cf. §. 7.6).

La Banque Mondiale axant son action d'aménagement de quartier à Douala^{1^{er}} reprend une partie de la philosophie d'ingénierie sociale développée par Doual'art.

Des actions soumises à la logique projet

Les débats entre les partenaires (collectivités, institutions) sur la place de la coopération décentralisée sont limités à la logique projet. Ceci ne leur permet pas de dresser des perspectives à moyen et long terme pour élaborer des politiques, pour renforcer des dispositifs de décision internes aux communes, ni de distinguer ainsi les spécificités de la coopération en matière d'appui institutionnel.

En effet, les acteurs sont polarisés sur la réalisation du projet, jugé comme composante essentielle de leur légitimité. Ils privilégient ainsi le court terme au long terme. C'est pourquoi, l'intégration de ces actions dans une politique territoriale ou sectorielle n'est pas leur première préoccupation. S'ils acquièrent des compétences en gestion d'ouvrage, elles ne sont pas suffisantes pour débattre sur les choix d'avenir.

4.4 - PERCEPTION DES ACTIONS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Par les acteurs du Sud

Les collectivités du Sud identifient cette coopération comme un moyen de :

- cerner et répondre à des problématiques locales,
- conduire des actions de proximité,
- réaliser des actions concrètes permettant de donner une visibilité politique aux élus et des ressources d'action aux techniciens,
- construire leur légitimité, conforter leur place dans le nouveau dispositif institutionnel,
- acquérir des compétences opérationnelles,
- échanger, (un espace d'ouverture, d'innovation) ; le compagnonnage de métiers constitue une caractéristique forte des actions de l'IRCOD.

La souplesse des modalités de travail est mentionnée comme pouvant adapter l'appui de l'IRCOD aux événements conjoncturels et permettant de surmonter des moments difficiles (du marché au foyer communal, réponse à des catastrophes cycloniques). La disponibilité des antennes est également soulignée.

Les acteurs du Sud affirment que cette coopération décentralisée s'inscrit profondément dans le temps permettant de tisser des relations de qualité, ferment d'une relation partenariale, plus humaine positionnant l'IRCOD et les collectivités alsaciennes en interlocuteurs permanents. Par contre, ils restent plus réservés sur l'impact des appuis au renforcement des communes³⁶ (faible diffusion des compétences au sein de l'ensemble de la collectivité, limitation des relations avec la population, peu de dynamiques de formation...).

Les partenaires perçoivent l'IRCOD comme un bailleur de fonds dont l'accessibilité semble plus aisée en comparaison avec d'autres financeurs institutionnels, même si elle reste floue - les conditionnalités et critères d'éligibilité étant inconnus. Les volumes financiers sont jugés limités !

Par les acteurs alsaciens

Tous les responsables politiques et techniques rencontrés motivent leur coopération par la volonté de manifester leur solidarité en mettant en valeur l'assistance technique alsacienne. Tous perçoivent que c'est un processus long qui doit s'inscrire dans le temps ses actions et que c'est une histoire de rencontres, de personnes.

L'IRCOD rejoint cette analyse où les collectivités ont besoin d'un temps d'apprentissage mutuelle, d'une stabilité des interlocuteurs. Au regard des calendriers politiques entraînant parfois une absence d'interlocuteur politique, l'IRCOD assure cette continuité de relation de coopération en maintenant des projets (Yaoundé 6 – projet d'éclairage public) ou des échanges scolaires.

Pour de nombreux acteurs (techniciens et élus), cette coopération a été l'occasion de connaître pour la première fois des réalités du Sud. Dans cette première rencontre, les spécificités de la coopération décentralisée ne sont pas immédiatement appréhendées, l'action est parfois assimilée à celles portées par des organisations humanitaires et de solidarité. De plus la posture d'accompagnement est exigeante et demande de la pratique et une relation de confiance qui ne s'installe pas dans la durée.

Une dissymétrie d'appréciation se dessine en fonction des expériences jugées :

- soit réussies, transformées en expériences fortes, elles consolident les motivations et contribuent à la recherche d'une action plus globale dépassant la logique projet,
- soit difficiles, attisant l'impatience des acteurs en manque de résultats concrets et de visibilité "*Une politique de petits pas*". Cette perception peut soit provoquer un désintéressement ou un retrait, soit enclencher des logiques humanitaires (envoi de livres, de préservatifs).

Face à la diversité des collectivités, l'hétérogénéité de leur maturité en matière de coopération, l'IRCOD les accompagne, les conseille mais ne peut éviter parfois des logiques containers. C'est bien par un travail de fond et de longue haleine, en analysant les pratiques, que les acteurs vont se donner des références et s'inscriront dans une approche institutionnelle.

³⁶ "Les dynamiques de formation sur le moyen et long terme ne sont pas visibles, les appuis pour accroître les ressources propres des collectivités est encore trop limités"

Les actions conduites par l'IRCOD s'inscrivent dans les demandes diversifiées des communes. Par ces actions, ces projets, des relations de confiance se tissent entre techniciens, entre élus, des apports de connaissance, de savoir-faire alimentent cette maîtrise d'ouvrage. A partir de ces acquis, de cette approche à finalité opérationnelle, l'appui institutionnel peut s'affirmer en tant que soutien à la décentralisation interrogeant le champ politique.

5- Les Dispositifs d'appui

5.1 - LES DISPOSITIFS TECHNIQUES D'APPUI

La coopération animée par les antennes

Pris en charge totalement par l'IRCOD, la présence des antennes locales est appréciée de tous : *“accessible, disponible, à l'écoute”*.

Chaque antenne pays possède sa propre configuration³⁷. Les fonctions de base d'animation de la coopération sont garanties par le représentant local de l'IRCOD : suivi et préparation des dossiers, suivi et exécution des actions, relais d'information entre les partenaires, accompagnement des missions alsaciennes. Ceci représente un volume important pour assurer réellement une animation et un appui institutionnel auprès de 5 collectivités camerounaises à thématiques et acteurs différents. *“Il est déjà pas simple de suivre en continu l'ensemble des informations et des actions, alors l'appui institutionnel n'est pas prioritaire”*.

Le même constat peut être fait au bureau de l'IRCOD où il est difficile de conjuguer le rôle d'“assembleur” entre les collectivités alsaciennes, de garantir les orientations générales et de répondre aux diverses sollicitations et proposition d'actions³⁸

A Madagascar, les 3 chargés de programme ont la responsabilité de suivre et d'accompagner les projets (PRMM, éducation, urbanisme), un travail important est conduit par chacun. Sans remettre en cause les qualités humaines de chaque personne, cette posture difficile à tenir glisse parfois soit vers la substitution *“Je le fais sinon on ne tiendra pas les délais”* soit, par peur d'entrisme, vers le repliement: *“ J'attends qu'ils me sollicitent”* face à la charge et la lourde responsabilité qu'on leur attribue. D'autant plus que la collectivité partenaire a tendance à utiliser cette main d'œuvre pour étoffer ses services municipaux.

Par ailleurs, il faut souligner que cette posture d'accompagnant, dont le rôle est d'éclairer les choix sans influencer les décisions politiques et techniques, demande de l'expérience, de la légitimité et une culture “maison” des collectivités. Soulignons que la position de maître d'œuvre social et d'organisation institutionnelle dans le cadre du PRMM est peu conciliable avec cette fonction de conseiller, soumis à l'obligation de résultats dans un délai déterminé.

Or, l'accompagnateur ne devrait pas y être soumis puisque la collectivité, en tant que maître d'ouvrage, est responsable.

³⁷ Une antenne restreinte au Cameroun portée par une personne et une équipe à Madagascar composé de 3 responsables de programme expatriés et un poste administratif local

³⁸ Conscient de ces sous effectifs, l'IRCOD actuellement ouvre un nouveau poste

Il a toutefois une exigence de moyens, celle de mettre à disposition les éléments d'aide à la décision et des outils de suivi. Sa contribution est principalement immatérielle comme le montre la répartition des dépenses dont la moitié est affectée aux actions de suivi conseil (cf.§.4.2).

Les fonctions d'appui institutionnel –au-delà de la stricte limite d'appui à la maîtrise d'ouvrage des projets- ne sont pas toujours affranchies : “*Je leur donne des conseils ou propose mes services officieusement sur des champs dépassant le programme dont j'ai la charge*”.

Comme dans toute relation, et peut-être encore plus dans la fonction d'appui, la personnalité et les comportements influent sur cette posture exigeante d'accompagnant où progressivement avec le temps la confiance se tisse.

Le compagnonnage de métiers

Spécificité de l'IRCOD, les missions et les stages mobilisent des institutions alsaciennes à compétences diverses et contribuent réellement au renforcement des compétences. Cet axe reçoit la satisfaction de l'ensemble des bénéficiaires.

L'association stage/mission pour une même personne (malgache ou camerounaise) facilite l'appréhension des différences culturelles et techniques permettant de :

- tisser des relations professionnelles fortes entre homologues,
- s'inspirer des expériences vues en Alsace pour arbitrer, construire des alternatives locales,
- mieux comprendre les référentiels des missionnaires.

La demande de préserver la capacité d'arbitrage au niveau local est explicite. Le risque de substitution “inconscient” existe sur la base d'une seule proposition technique -même discutée- qui est parfois ressentie comme imposée.

⇒ *Il est important de préserver des réflexions en termes d'alternatives obligeant à des arbitrages locaux post mission.*

Les “techniciens missionnaires ” rencontrés soulignent que la préparation au départ pour affronter ces réalités devrait être plus systématique et cadrée. Certains ont pu bénéficier de demi-journées d'immersion dans les réalités du Sud, d'autres aimeraient se doter d'éléments de lecture contextuelle et institutionnelle : “*C'est un nouveau monde qui nous est inconnu, que de sigles et de jargon de développeurs !*”.

Les élus et les techniciens apprécient tous l'organisation et l'accompagnement donnés par les antennes jouant un rôle de traducteur essentiel pour les acteurs alsaciens “primo arrivants”, les aidant ainsi à mieux comprendre les contextes et enjeux.

⇒ Toutefois, des “débriefing” lors des retours sont aussi sollicités dépassant, l'aspect technique mais permettant de retraduire et de distancier l'expérience personnelle.

⇒ L'importance d'inscrire cet appui dans la continuité et de préserver le binôme stage/mission est également souligné pour les mêmes avantages que ceux cités par leurs homologues partenaires.

Le format très individualisé de ce compagnonnage a des limites :

- provoquant des jalousies explicites ou fatalistes entre collègues d'un même service ou entre services au Sud : *“Pourquoi pas moi ? Vais-je en bénéficier ? , “ J’aurai pu le faire !”*,
- créant des incompréhensions sur l'approche et les choix d'actions de la coopération : *“Pourquoi tel service et pas le mien ?”*,
- produisant un climat de suspicion sur les voyages des élus *“Il n'est pas facile d'expliquer au conseil municipal pourquoi je pars”*. Tendance accentuée si elle n'est pas accompagnée par une communication interne claire au sein de la collectivité partenaire,
- focalisant les transferts de connaissances au niveau de la personne bénéficiaire, les changements et la plus-value restent très individualisés. Peu d'impacts, d'effets institutionnalisés ont été repérés en dehors du projet ou du service.

⇒ Un cas de figure particulier à démultiplier : la formation entre collectivités.

L'expérience entre les deux collectivités malgaches minore cette dernière remarque. Une expertise technique dispensée par un cadre de la commune de Mahajanga est mise en œuvre auprès de la commune de Maevatanana sur la mobilisation des ressources fiscales locales. En plus de l'efficacité, de la proximité et de la flexibilité de l'appui, le décalage culturel et linguistique s'estompe par nature.

L'émergence de pôle de compétences locales, inter collectivités, est à promouvoir dans une dynamique de formation et d'accompagnement en cascade (cf. § 7.6).

Ces constats conduisent à reconsidérer et à compléter les modalités d'organisation et les contenus de ces échanges de savoir-faire :

- *des modalités plus souples avec une plus grande implication des acteurs du Sud*
 - *dans le montage de la mission ou du stage,*
 - *dans le choix des périodes ;*
- *des contenus de stage plus précis*
 - *issus d'une production du stagiaire problématisant l'objet,*
 - *en veillant que le stage ne crée pas plus d'attente qu'il ne peut en satisfaire et en contenir,*
 - *des restitutions plus ouvertes (cf. § 7.2),*
 - *en permettant des échanges directs post rencontre avec les homologues alsaciens.*

Il serait utile de généraliser les communications bilatérales entre techniciens en utilisant l'échange par email et à terme de s'appuyer sur les possibilités offertes par internet. Positionnant les correspondants actuels (chargés de mission, antenne) au centre du système, ces communications devront toujours faire l'objet d'une ampliation systématique auprès de l'IRCOD.
 - *systématiser des réunions de service au Nord et au Sud permettant de mutualiser l'information.*

Le réseau d'opérateurs locaux

Les Ongs ont conduit un réel travail précurseur en matière d'ingénierie sociale. Ce volet est complexe et de longue haleine car le consensus de la population n'est pas acquis a priori. Il est à construire et à entretenir.

Missionnées pour favoriser la structuration de la société civile autour d'actions précises, elles ont été confrontées aux difficultés de relations avec les organisations de base, limitées par leur faiblesse de coordination provoquant leur atomisation. De plus, la crédibilité de ces opérateurs locaux dépend de la réactivité des réponses apportées aux besoins identifiés par les habitants. *“On nous consulte sur nos besoins, puis on attend, CDBA ” ; “Nous nous sommes organisés en association pour discuter avec la commune”³⁹.*

Les missions confiées à ces Ongs sont diverses : assurer l'accompagnement aux initiatives locales et appuyer des politiques, des plan de développement.

Ces fonctions sollicitent des compétences différentes de celles attribuées traditionnellement à des opérateurs terrain qui ne sont pas enclins à cette posture d'appui à la maîtrise d'ouvrage Ceci suppose par ailleurs une culture des institutions locales et une expérience forte dans les fonctions d'accompagnement.

Les actions conduites : l'accès à l'eau et à l'électricité, la réhabilitation des écoles, l'aménagement de quartier, de marchés sont des facteurs facilitant le développement local. Mais c'est bien la dynamique des acteurs (société civile et collectivité) qui constitue le fondement du développement local. Or on peut s'interroger sur la rencontre, la convergence des deux mouvements, des deux parties. Par ailleurs les relations intermittentes⁴⁰ avec les communes mettent à mal ce dispositif d'articulation. Enfin, il est difficile de concilier pour une même structure d'appui la mission de structuration de la société civile et la création d'espace de concertation qui doit émaner de la collectivité locale (cf. § 6.2).

5.2 LES CONVENTIONS

Un ensemble de convention lie l'IRCOD, les collectivités alsaciennes et les collectivités du Sud.

Les protocoles d'accord formalisent les relations entre l'IRCOD, les collectivités territoriales alsaciennes et celles du Sud. Ces conventions cadres, fondatrices des relations de coopération, fixent les engagements globaux mutuels – hors financement - et les axes principaux de coopération qui couvrent :

- Au Cameroun
 - le renforcement à la maîtrise d'ouvrage de la collectivité locale,
 - la promotion et l'appui aux initiatives locales,
 - l'éducation développement.
- A Madagascar, les ambitions sont plus sectorielles

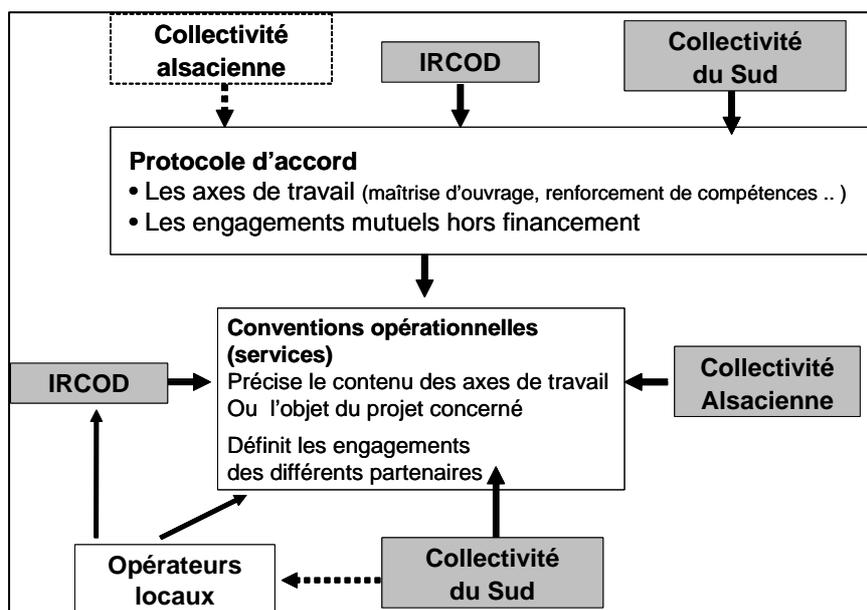
³⁹ Parole de OSC – CDBA à Douala 1^{er} et des associations des commerçants à Mahajanga

⁴⁰ Notamment à Yaoundé 6 et Douala 1. Les dispositifs qui soutiendront la gestion du centre intersectoriel de Douala 4 ou les marchés à Mahajanga seront primordiaux.

- le renforcement des compétences des services financiers,
- l'amélioration du secours aux personnes,
- l'appui aux initiatives dans les domaines culturel, sportif et social,
- l'appui dans le domaine de l'urbanisme et de la maîtrise d'ouvrage municipale...

Ces conventions-cadres sont complétées par des conventions opérationnelles de partenariat établies entre les collectivités alsaciennes, les collectivités partenaires et l'IRCOD. Elles précisent le contenu des axes de coopération, le programme d'actions et les engagements immatériels et financiers de chaque partenaire.

Parallèlement, l'IRCOD contractualise le suivi d'actions spécifiques aux Ongs d'appui.



Ces conventions énoncent les axes de coopération, les programmes d'actions, elles restent, cependant imprécises sur les modalités d'exécution : les objectifs à atteindre, les résultats auxquels la collectivité veut parvenir, la durée de l'action, les méthodes de travail et les moyens humains et financiers mobilisés.

Dans un souci de transparence et de bonne utilisation des fonds, et pour compenser ce déficit de cadrage, des engagements détaillés du partenaire du Sud sont requis. Or, cette précision demandée peut être contradictoire avec la posture de maîtrise d'ouvrage de la commune, limitant sa responsabilité (exemple : convention d'utilisation de la photocopieuse offerte par l'IRCOD). Certains engagements sont à assimiler à des résultats attendus de l'action et non à des contreparties :

- créer et dynamiser un groupe de pilotage pour le vallon de Metzinger ou des espaces de concertation,
- veiller à la couverture de tous livres reçus de la BDBR via l'IRCOD et effectuer cotation et classement ... ,
- mettre en pratique les enseignements acquis lors de la formation.

L'IRCOD demande rarement des contreparties financières aux fonds qu'elle apporte.

Un caractère plus symbolique que contractuel

Il est à constater que ces diverses conventions, qui définissent l'organisation de la coopération, le choix des axes et les actions à réaliser souvent établies avec l'équipe municipale sortante, faisant parti de l'héritage municipal⁴¹ revêtent plus une forme symbolique qu'un caractère contractuel car :

- les objectifs et modalités sont rarement débattus entre partenaires, par manque de temps. Les exigences de réalisation des projets centrent souvent les discussions.
- les conventions ne sont pas révisées lors des changements de mandature.



Or il serait important que ces conventions puissent devenir :

- *Des documents de référence, de suivi et d'évaluation des opérations et de la relation de coopération. L'élaboration de nouvelles conventions opérationnelles représente un moment privilégié pour :*
 - *faire le bilan entre partenaires de la période écoulée,*
 - *débattre des objectifs poursuivis pour la période à venir*
 - *préciser les apports de chacun.*

Des réunions existent entre la commune partenaire et l'antenne, provoquées souvent par l'IRCOD ou dans une perspective d'une visite institutionnelle.

Les échanges entre municipalité gagneraient à être réguliers car c'est bien la relation de collectivité à collectivité qui sert d'ossature à l'évolution de la dynamique de la coopération et qui porte la dimension politique⁴² nécessaire à l'appui institutionnel. Dans le cas contraire, les actions de coopération risquent de se limiter à une dimension technique avec les contraintes que portent les projets en terme de choix d'avenir.

- *Des outils de communication qui permettraient*

En interne de :

- *présenter les fondements et l'approche de la coopération décentralisée,*
- *explicitier les motivations à développer des partenariats,*
- *sensibiliser l'ensemble de services municipaux, les intégrer dans une vision globale de développement de leur circonscription au-delà des projets.*

⁴¹ « Au même titre que l'actif et le passif, j'ai hérité de cette coopération avec mon mandat » parole d' élu

⁴² La dimension politique couvre les savoir-faire pour gérer les affaires publiques, pour conduire des arbitrages interroge la manière de concerter, d'agir, de conduire une stratégie.

En externe de :

- *mutualiser et partager des valeurs communes, favoriser les échanges interculturels,*
- *ouvrir les habitants au monde extérieur (de part et d'autre) "J'attends que les communes alsaciennes fassent de la publicité sur cette relation comme nous le faisons."*
- *valoriser ces relations inscrites dans le temps.*



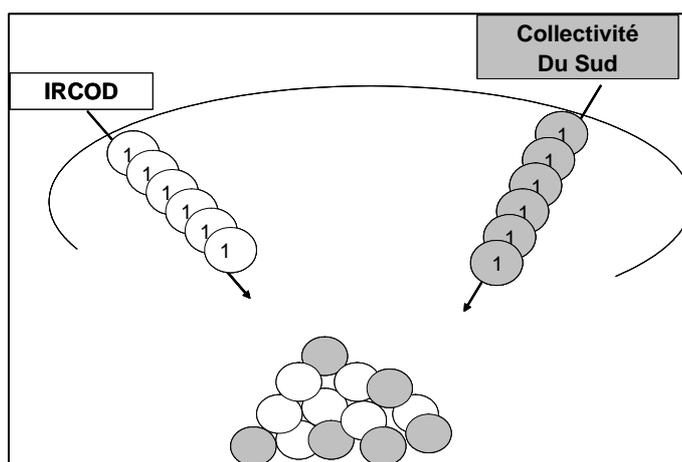
5.3 LES DISPOSITIFS FINANCIERS : SOLIDARITE ET PRUDENCE

Les circuits financiers mis en place varient en fonction des collectivités, de la nature des actions et de leur montant. Ils visent tous une transparence des fonds .

Nous pouvons regrouper trois types de dispositifs:

La logique de l'aide liée

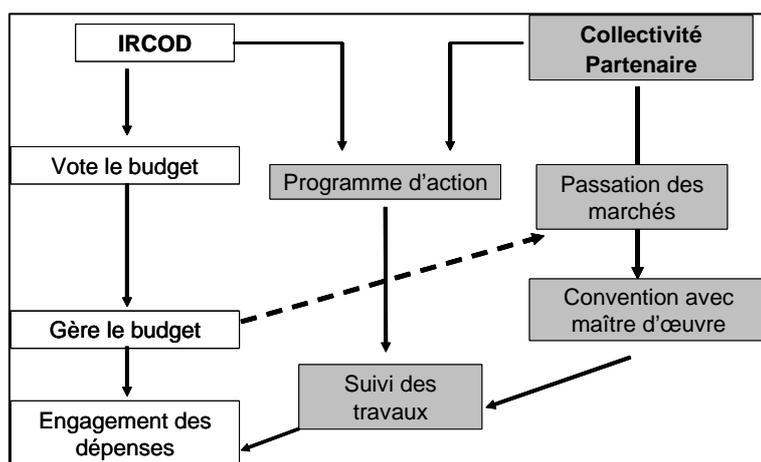
Ce dispositif, rare, concerne des apports en nature (exemple : la dotation de livres au Cameroun). Cette relation "donnant-donnant", sur une logique d'aide liée, ne tient pas compte de la responsabilité politique et financière de la collectivité partenaire et est donc en contradiction avec la finalité donnée aux actions de coopération de l'IRCOD.



Une gestion directe des fonds par l'antenne IRCOD à Madagascar

Les collectivités malgaches ne gèrent aucun fonds de la coopération décentralisée. Aucun transfert de ressources sur lequel elles peuvent intervenir n'est réalisé. Elles participent à la définition de l'action, elles suivent les travaux et l'IRCOD effectue les règlements :

- l'antenne contacte directement les maîtres d'œuvre et engage les dépenses après consultation du maître d'ouvrage in fine sur l'avancement et la qualité des travaux,
- Ou
- la collectivité partenaire contractualise, par appel d'offres le maître d'œuvre, en assure la réception, mais c'est l'IRCOD qui assure toujours la gestion financière de l'opération.



Ce dispositif met sous tutelle la commune car la pleine responsabilité de l'IRCOD est engagée en substitution de celle de la collectivité partenaire.

Ce contrôle n'est pas véritablement contesté par les collectivités malgaches. Cette situation révèle que le programme d'actions déterminé dans la mairie, pour la commune et réalisé avec la commune n'est pas totalement perçu comme des actions **de la** commune engageant sa responsabilité.

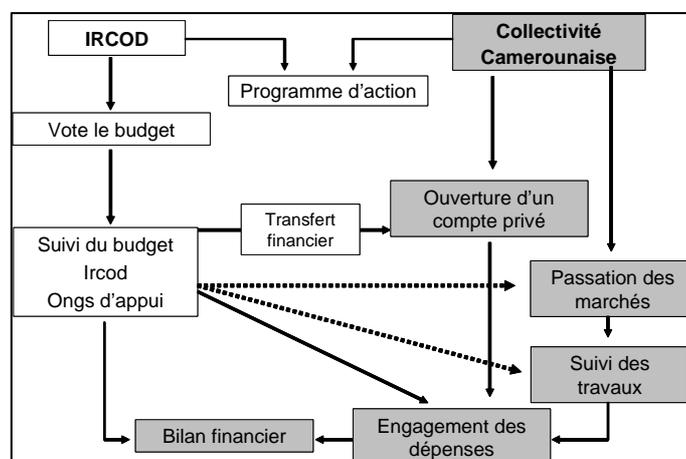
Transfert de fonds vers un compte conjoint

L'IRCOD verse des fonds sur un compte privé ouvert par la collectivité pour une action déterminée sur un principe de cofinancement.

L'ouverture d'un compte privé est une option intéressante permettant de lever certaines contraintes locales:

- le refus de certains prestataires de répondre à des marchés soumis au décaissement du Trésor Public en raison des délais de paiement,
- la réticence des collectivités locales à être financées via le Trésor Public qui peut bloquer des décaissements.

Dans un souci de limiter des risques de détournement et de se donner la possibilité de geler les fonds, une double signature est exigée, dont celle de l'IRCOD. Cette procédure positionne sous tutelle la collectivité l'excluant de la gestion des fonds. La collectivité camerounaise choisit les maîtres d'œuvre, suit les travaux, les réceptionne. Le bilan des travaux se fait conjointement mais l'affectation des fonds et le contrôle restent de la compétence de l'IRCOD.



Dans aucun cas de figure, la collectivité partenaire n'est en position de réelle maîtrise d'ouvrage car l'IRCOD se donne les moyens de contrôler les flux financiers. Elle ordonne elle-même les dépenses, exécutées par l'antenne, elle verse les fonds sur des comptes privés sous signature des représentants locaux.

Trois raisons peuvent expliquer ces choix :

- face à des "expériences douloureuses", l'IRCOD opte pour des circuits qu'elle estime pouvoir mieux contrôler,
- la seconde motivation est la recherche d'une grande transparence portée par l'Institution devant rendre compte des fonds et des affectations à ses membres,
- et enfin, les collectivités locales alsaciennes sont tenues pareillement à une très grande rigueur dans la gestion de leurs propres ressources et souhaitent conserver la plus grande clarté dans l'utilisation de leurs subventions.

Par ces choix, et le principe de non unicité de caisse, les collectivités locales partenaires sont peu ou mal informées des fonds qui vont à des actions entrant dans leurs compétences. Ceci a pour effet :

- la non inscription dans leur budget de la totalité des ressources dont elles disposent,
- le non inscription des charges prévisionnelles nécessaires au fonctionnement des actions,
- la difficulté de suivre leurs engagements, se sentant détacher de leur responsabilité.

Des expériences sur la mise en place de Fonds de Développement Local (au Niger par exemple et à faire évoluer à Madagascar) est une voie à explorer permettant de dépasser ces réserves (cf.§7.4). Le fonds associe financement extérieur et participation financière des collectivités territoriales. Une répartition entre investissement /appui aux initiatives local permet de répondre aux trois grandes. Ce fonds est indépendant du dispositif technique, l'instance de décision d'attribution des fonds est arrêté par un comité mixte Nord/Sud...

La décentralisation étant effective au Cameroun et à Madagascar, les collectivités alsaciennes ont à apporter pleinement leur expérience. Ni l'IRCOD ni les collectivités alsaciennes ne peuvent concurrencer les autres formes de coopération (les personnes mobilisées au sein des collectivités alsaciennes n'ont pas la même qualification que celles des Ongs). Par ailleurs, ils ne peuvent mobiliser les ressources pour répondre à l'ampleur des demandes d'investissement de leur collectivité partenaire.

En revanche, fortes de leur spécificité, elles sont un interlocuteur irremplaçable accompagnant leurs partenaires pour qu'ils assument leur rôle dans :

- *la définition d'objectifs de développement,*
- *la mobilisation de ressources financières et humaines internes et externes pour satisfaire ces objectifs,*
- *la mise en place de dispositifs permettant d'atteindre ces objectifs.*

Cela suppose de :

- *mettre en débat le principe d'appui institutionnel entre les collectivités, et d'en définir les pré-requis (un travail immatériel, de longue haleine...)*
- *préserver et être plus précis sur les échanges axés sur les savoir-faire,*
- *renforcer l'accompagnement de proximité sur les domaines stratégiques, mobilisant des expériences d'appui conseil,*
- *construire des dispositifs financiers positionnant les collectivités partenaires en maîtrise d'ouvrage : création d'un fonds pour les collectivités camerounaises ou abondant le fonds de développement local envisagé à Madagascar. Le choix des investissements, des études, l'appui au fonctionnement serait réalisé par un comité de gestion composé des élus municipaux. Les fonds seraient libérés sur ordonnancement des maires par le responsable de l'antenne.*

B/ - Analyse et conclusions

Les analyses et conclusions sont faites à partir des ambitions affichées par la coopération décentralisée alsacienne⁴³ dans lesquelles le renforcement de compétences, l'émergence des acteurs locaux et la posture des collectivités locales tiennent une place particulière dans un contexte de soutien au processus de décentralisation et de démocratisation.

6.1 RENFORCEMENT DE COMPETENCES

Pour mener à bien cette étude, nous avons privilégié trois types de compétences :

- Opérationnelles : ces compétences et responsabilités sont issues du domaine technique :
 - réalisation des activités /pilotage/ suivi/ ajustement
- Organisationnelles des services, des structures de la société civile
 - financier : élaboration de budget, suivi, analyse
 - administratif : suivis des contrats, fonctionnement administratif,
 - gestion des ressources humaines : organisation/recrutement/évaluation/ plan de formation
- Stratégiques
 - communication interne et externe
 - partenariat : stratégie de partenariat technique et financier
 - ingénierie de programmes : de la conception à l'évaluation
 - décisionnel : arbitrage, orientation du travail, recherche et utilisation d'informations
 - prospectif : conception, mise en œuvre et évaluation des dispositifs

Avertissement

Il ne s'agit pas de dresser un bilan de compétences et il n'est pas possible en quelques jours de construire une analyse fine sur les processus et acquis de chaque acteur. Par conséquent, les analyses de situation sont à débattre. Leur force tient essentiellement en ce qu'elles sont construites à partir de l'expérience et du positionnement des personnes et institutions locales rencontrées et d'un décryptage transversal des informations recueillies. Par ailleurs, les exemples donnés n'ont qu'une valeur illustrative et non exhaustive.

⁴³ En référence aux postulats fondateurs présentés dans les termes de références de l'évaluation :

RENFORCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

- ✓ Importance de crédibiliser l'institution de proximité qu'est la collectivité locale
- ✓ Aider la collectivité à affirmer son rôle de promoteur de développement,
- ✓ La nécessaire concertation avec l'ensemble des acteurs

ACCOMPAGNEMENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

- ✓ Appui à la maîtrise d'ouvrage
- ✓ Compagnonnage de proximité
- ✓ Suivi de proximité complémentaire à la mobilisation de compétences techniques

Des compétences et responsabilités opérationnelles et organisationnelle acquises et reconnues

L'appui technique dispensé dans le cadre du compagnonnage a été mentionné unanimement par l'ensemble des personnes.

- Des compétences opérationnelles :
 - maîtrise d'outils de planification, de pilotage, respect des calendriers (service des marchés à Mahajanga, service de l'état civil à Douala 1^{er}, service d'animation sociale à Douala 4^{ème}, les bibliothécaires malgaches, service de secours à la personne à Mahajanga ...),
 - apprentissage de nouveaux outils techniques (apports spécifiques pour les sapeurs pompiers malgaches), financiers (budget annexe, gestion et suivi du recouvrement fiscal à Mahajanga..) et pédagogiques (animation de bibliothèques Maevatanana / Mahajanga, Connaissance des rythmes pédagogiques dans des établissements scolaires Douala 1^{er}),
 - acquisition des modes de gestion des ouvrages de base (kiosques à eau à Douala 1^{er} et à Madagascar) par les associations de quartiers, par les Fokontany ...

- Et organisationnelles :
 - structuration interne des services bénéficiant des actions de la coopération, et création de nouveaux services municipaux (service des marchés, DAEF, service urbain à Mahajanga, Etat civil à Douala 1^{er} ...), organisation du foyer communal à Ombessa;
 - mise en place d'un organigramme au sein de la commune de Sa'a, élaboration de fiches de poste dans le service Mise en Valeur du Territoire – Urbanisme et Environnement (SMVTU),
 - mise en place et suivi des procédures de passation de marché dans l'ensemble des collectivités avec une exigence de transparence affirmée (choix des maîtres d'œuvre, réception des travaux ...).

Les résultats des activités témoignent de la capacité opérationnelle des services et des acteurs locaux. Tous les techniciens rencontrés ont été capables de présenter leur action et leur démarche : procédure de marché, les outils utilisés et réappropriés. De nouvelles approches ont été appréhendées conduisant les services techniques à rencontrer les populations (Douala 1^{er}, Yaoundé 6^{ème}, SMVTU de Mahajanga).

Chaque personne forte de cette technicité (du technicien municipal à l'acteur communautaire) acquiert de l'assurance et se sent responsable de son activité ou de son service veillant à la qualité de la prestation (eau, activité culturelle, état civil ...).

L'engagement personnel est remarquable : adaptation des horaires des bibliothèques au Cameroun, du service de l'état civil à Douala 1^{er}, financement personnel de formations de recyclage (utilisation du logiciel état civil), disponibilité des techniciens reconnue par les usagers et parfois des prises de risques sont à souligner (publication d'une liste des retards de paiement des impôts à Mahajanga, information dans les médias des nouvelles taxations). Une véritable notion du service public s'installe.

En revanche, les aspects budgétaires sont flous : l'élaboration des budgets des collectivités reste un domaine non investi⁴⁴ ainsi que le suivi et l'analyse financière des opérations. Ceci est à mettre en corrélation avec les dispositifs financiers (cf. §. 5.3).

La gestion des ressources humaines interne au service est souvent portée par l'IRCOD (choix de la personne qui bénéficiera d'un stage, choix de l'interlocuteur) excluant, quand il existe, le service ressources humaines (Mahajanga). Ceci traduit l'approche sectorielle et renforce le sentiment de cloisonnement des actions conduites au sein de la collectivité.

Compétences et responsabilités stratégiques à renforcer

- Des démarches de recherche de partenariats sont conduites par les élus qui accueillent également des opérateurs techniques et financiers sur leur commune (Sa'a avec l'Orphelinat, Handicap International à Mahajanga). Des relations institutionnelles sont donc amorcées.
- Au niveau de la communication interne aux collectivités, la coopération est souvent le domaine réservé de l' élu et de ses conseillers. Ce qui a pour conséquence :
 - une incompréhension des actions de la coopération interservices (cf. § 5.2),
 - une implication marginale du secrétaire général. En effet, les actions portées par la coopération sont traitées à part. Généralement, une réunion conduite à l'initiative de l'IRCOD ; rencontre qui est l'occasion de faire le point sur l'état des réalisations et de solutionner les problèmes rencontrés.

- En ce qui concerne les responsabilités et compétences décisionnelles ;
Le travail conduit par l'IRCOD avec les services techniques (domaine social à Douala 4^{ème}, marché et urbanisme à Mahajanga) conduit à des restitutions orales des missions externes interpellant le maire, et à des présentations de dossiers techniques auprès du conseil municipal. Informés et accédant à des données analysées, les conseillers peuvent ainsi arbitrer en connaissance de cause.

⇒ Cette démarche est à maintenir et à développer dans toutes les collectivités car elle renforce les responsabilités stratégiques.

En effet, parallèlement aux apports sectoriels, c'est bien cette capacité prospective qui est centrale dans un dispositif d'appui institutionnel qui suppose de l'information accessible et analysée, des outils pour arbitrer, pour définir les stratégies et orienter le travail (cf. § 7.5) en fonction des ressources locales et des réalités du territoire (cf. §7.4). Cet aspect est fondamental, permettant ainsi aux acteurs d'assurer pleinement leur fonction de maître d'ouvrage : choix de l'opération en fonction de leur politique, de son enveloppe financière.

La valeur temps est une donnée discriminante dans la prise de responsabilité :

- le temps politique rappelant les échéances électorales et l'importance d'avoir une visibilité d'action "*Heureusement qu'il y a la construction du foyer communal, en substitution au marché car je peux montrer que la mairie fait quelque chose*". Ce temps politique parfois biaise les processus d'appui et conduit à répondre hâtivement à des conditions techniques ou financières : "*Le dossier technique devait être déposé limitant la co-élaboration*".

⁴⁴ Rappelons que les budgets primitifs des collectivités malgaches sont des budgets virtuels hors réalité d'une projection de ressources locales mobilisables. Ce qui limite la capacité prospective.

- le temps financier (échéance budgétaire pour déposer des dossiers ou pour clôturer les lignes) suppose des outils de suivi pour arbitrer,
- et un temps technique : négociation des échéances, dimensionnement des marchés pour le PRMM, mais également le respect des temps incompressibles d'écoute, de maturation des innovations (budget annexe, le passage d'un service à une direction de marché à Mahajanga) et des réalités de stage.

Les OSC ont conscience de leur responsabilité stratégique en terme de service : négociation sur le prix de l'eau, interpellation de la Jirama pour étalonnage des compteurs d'eau à Maevatanana. Rappelons que les associations de commerçants de Mahajanga souhaitent participer aux choix municipaux et attendent des espaces de concertation, de participation.

6.2 - EMERGENCES DES ACTEURS LOCAUX ET ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES

Le fait que la société civile soit un interlocuteur à part entière pour les institutions de l'Etat n'est pas obligatoirement acquis dans un processus de décentralisation. La lecture ascendante des institutions est encore prégnante, demandant un passage de la posture de commandement à celle d'animation. Comme nous l'avons déjà souligné l'articulation entre décentralisation et développement n'est pas spontanée (Cf. § 4.2).

Les acteurs locaux émergents

Les organisations de base ont des origines multiples : soit structurées à partir du travail précurseur mené par les Ongs d'appui (CDBA- Douala^{1^{er}}, associations de commerçants, à Mahajanga), soit issues de forces vives antérieures traditionnelles (associations de quartier autour des FKT) ou modernes à partir de divers projets (associations de blocs de quartiers à Douala 4^{ème}, PAIQ, Fourmi).

Les OSC sont très présentes dans le domaine social (gestion des ouvrages de base) soucieuses de leur responsabilité technique (maintenance des ouvrages).

⇒ Afin d'en optimiser l'utilisation les kiosques à eau mériteraient, une étude de faisabilité économique qui permettrait d'identifier la nature et la rentabilité de l'activité d'appoint à mettre en place.

Des initiatives spontanées sont à noter : implantation de terrain de foot pour préserver la zone tampon du vallon de Metzinger.

Une prise de conscience de leur capacité à revendiquer leurs droits, à peser sur les décisions prises par les autorités pour les domaines qui les concernent existe : *“On nous a demandé de nous structurer, nous entendons bien faire valoir nos droits”*; *“Nous souhaitons définir les actions du centre intersectoriel”*⁴⁵. Fortes de cette motivation, les associations sont en recherche également de compagnonnage corporatiste.

⇒ La mise en relation d'associations, d'Organisations de la Société Civile des deux territoires est une voie à explorer. Chacune des collectivités serait animatrice de ces rencontres.

⁴⁵ Paroles de commerçants et d'habitants du quartier de MAMBANDA Douala 4ème

La participation des habitants au choix des actions (Douala 1^{er}, Yaoundé 6^{ème}, Maevatanana) est toujours recherchée. De ce point de vue ceci est un atout pour l'écoute des collectivités lorsqu'elles y participent. Cette démarche participative a été impulsée par les Ongs locales et par l'IRCOD.

Les services techniques saisissent l'importance d'informer, de consulter les populations pour mener leur action (présentation des nouvelles zones d'habitation pour les déplacés du vallon de Metzinger, suivi des ouvrages).

Si ces acteurs locaux établissent leurs besoins prioritaires, sans remettre en cause l'objet des projets, ils se positionnent et se perçoivent comme des exécutants jugeant que leur participation au cahier des charges est faible, souvent définie par leur interlocuteur (éclairage à Yaoundé 6^{ème}, kiosques à eau à Maevatanana, maisons de quartier à Mahajanga, thématiques en EAD au Cameroun). De plus, pour certains les modes de gestion restent flous (CSI, maintenance du système d'éclairage public à Yaoundé 6^{ème}, les maisons de quartier ...).

Ces associations, au même titre que les structures d'appui et les élus, sont aussi en attente de reconnaissance et posent les limites de leur action en cernant les enjeux de leur crédibilité : *“Pourquoi nous appeler, nous réunir, il est préférable de nous mobiliser au moment où les moyens sont connus ; sinon nous subissons la lenteur des décisions et perdons notre crédibilité vis-à-vis des habitants”*⁴⁶. La collecte de suggestions, des besoins reste limitée et devient stérile si elle ne s'inscrit pas dans des visions partagées à long terme.

Les résultats embryonnaires enregistrés s'expliquent car leur organisation reste très fragile, leur poids est encore limité en raison de leur faible structuration (recomposition du CDBA, atomisation des bureaux de maisons de quartier) et d'une représentativité insuffisante des leaders.

⇒ L'accompagnement de la vie associative est une clef importante, doit être maintenu et être différencié de la construction d'instance de concertation.

⇒ Un débat sur les modes de gestion associatif est à lancer car l'expérience montre que progressivement c'est une logique privée qui s'impose si les organisations n'ont pas d'antériorité d'actions collectives et solidaires.

Les collectivités dans de nouvelles postures

Les services techniques s'impliquent de plus en plus dans les relations avec les OSC (visites des marchés, des quartiers) où les techniciens intègrent cette démarche d'animation sociale. Cependant, leurs actions peuvent être également bridées par un vide politique (absence de moyens pour les déplacements terrain, absence de représentants locaux à des réunions stratégiques). En effet, les collectivités ne perçoivent pas obligatoirement la société civile comme un interlocuteur à part entière dans ce contexte de décentralisation soulignant leur manque de propositions structurées, se cantonnant à des requêtes.

Conscients de leur rôle de proximité et saisissant la complexité de leur fonction, les élus appréhendent parfois la pression sociale, donnant ainsi des résultats tout à fait différents! Frustrés par un manque de moyens (humain et financier), dans l'incapacité de mesurer leur marge de manœuvre, ils peuvent se dessaisir de ce rôle d'institution publique en concertation

⁴⁶ Paroles de FKT, CDBA

avec les acteurs, se cantonnant à une gestion de l'institution⁴⁷. “ *Les citoyens croient que tout dépend de nous, ils sont attentifs alors que nous n'avons pas de moyens d'actions ni d'investissement et les actions sont lentes...* ” faisant valoir qu'elles n'arrivent pas à assumer le fonctionnement courant de la collectivité (frais de personnel, fournitures, déplacements). Et inversement, ceci peut déclencher une recherche active de partenariat dans une logique de captage de fonds sans réelle cohérence.

Il est à observer que les collectivités sont ouvertes et demandeuses de nouvelles manières de faire. Les actions de coopération introduisent de nombreuses innovations techniques et sociales qui sont facilement validées lorsqu'elles bénéficient d'un portage politique (budget annexe de Mahajanga) mais peuvent être freinées si elles ne sont pas partagées (frein de la duplication de la modernisation de l'Etat civil de Douala 1^{er}, gestion des zone d'urbanisation spontanée).

Les collectivités travaillent avec les services déconcentrés de l'Etat (CISCO à Madagascar, service de l'urbanisme, de la CUD au Cameroun). Certaines structures décentralisées souhaiteraient être plus engagés dans ce compagnonnage de métiers (Région Boeni, CUD, CNLS).

⇒ Il est important d'organiser une synergie entre les appuis apportés à la décentralisation et à la déconcentration.

Si l'approche projet est une référence structurante et rassurante⁴⁸ à court terme, elle ne donne pas une vision stratégique construite en fonction de buts à atteindre et ne renforce pas la volonté d'entreprendre : “ *Cela dépend de l'extérieur* ”. Ainsi un cercle vicieux s'installe : le succès et la rapidité d'exécution des actions conditionnent la reconnaissance et la légitimité des collectivités. En absence d'une vision globale, la posture de la collectivité est limitée aux projets et dépend de la captation des ressources externes. Si l'IRCOD s'est efforcé d'apporter des réponses à des besoins non couverts, il a axé son appui également sur la collecte de ressources (recensement fiscal) et sur le renforcement des compétences internes aux services. Ces deux composantes sont à généraliser dans les deux pays.



⇒ *De nouveaux défis sont à relever pour les collectivités :*

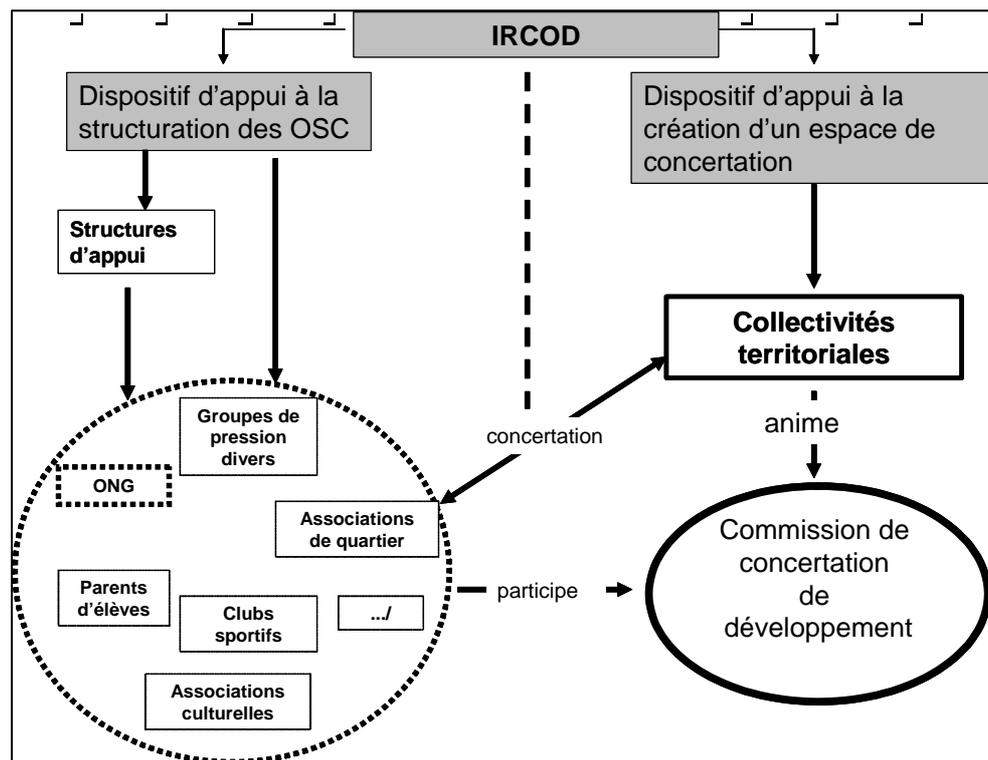
- *au-delà du fonctionnement du marché de Mahajanga, ce sera la capacité de la commune à animer le champ économique, à soutenir le développement économique qui est en jeu,*
- *au-delà de la construction du centre intersectoriel c'est son intégration dans une politique sociale qui est interrogée,*

⁴⁷ D'autant plus que parfois l'héritage est lourd avec des collectivités fortement déficitaires, accusant des arriérés de plusieurs millions de CFA cf. Douala 1^{er}

⁴⁸ Les PDC sont construits sur cette démarche sectorielle ne mettant pas en perspective les données avec les atouts du territoire. Le MAP est animé par la même avec des ressources absentes qui restent à trouver.

- *la construction d'écoles ou de bibliothèques interpelle aussi les choix en matière éducatif et la politique en faveur de la jeunesse scolarisée et non scolarisée, ...*
- *un diagnostic institutionnel : quelle ressource humaine à intégrer au sein de la commune et quel recours aux compétences externes locales ?*
- *maîtriser les budgets : appui à un diagnostic financier, élaboration d'un budget réel à partir de ressources propres et négociées, définition des contrats de développement, des plans d'actions sur la base de ressources combinées,*
- *mais c'est également la création d'un espace public de proximité qui posera la nouvelle posture des communes en tant qu'animatrice de développement de leur circonscription.*

Dans ce contexte, il est important de distinguer dans les dispositifs ce qui est de l'ordre de la structuration et de l'accompagnement associatif où la rencontre des tissus associatifs peut être une réelle valeur ajoutée de cette coopération et ce qui est de l'ordre de la concertation interpellant la volonté politique. Les deux approches supposent des niveaux d'intervention différents, complémentaires mais fortement distincts.



- Le renforcement de la société civile est un travail incessant, de structuration, d'animation, de mise en réseau des associations qui suppose un dispositif spécifique porté par des structures locales. :

- l'appui à apporter à la société civile pour se structurer ne vise pas seulement à lui donner la capacité à devenir interlocutrice des pouvoirs publics, mais renvoie à une approche qui prenne en compte l'organisation et les modes de fonctionnement du pouvoir au sein de la société civile elle-même,
- l'intérêt commun au sein d'une société urbaine, d'un quartier, n'existe pas a priori, il est à construire,
- les modalités d'une implication des personnes exigent de partir des enjeux à affronter et de mettre en place les processus pour les traiter. Ceci suppose de construire une vision globale, une approche prospective qui ne se limite pas à des réalisations à court terme ou à des intérêts corporatistes.

6.3 - LOGIQUE PROJET – APPUI INSTITUTIONNEL

Les avantages d'une approche projet

L'approche projet sous-tend une démarche participative. Le travail conduit par les opérateurs locaux l'illustre, visant une appropriation des actions par la population (définition des besoins, contribution au fonctionnement du marché, gestion des Kiosques ...). Elle engage des relations avec les structures d'appui sur un objet précis avec les OSC.

- Pour les partenaires alsaciens, et l'IRCOD, le projet :
 - est une référence pour déterminer les ressources à mobiliser,
 - est en cohérence avec la motivation de solidarité qui est d'agir pour le développement,
 - représente une réalisation matérielle visible correspondant aux demandes des populations.

- Pour les collectivités partenaires, l'action projet :
 - permet de réaliser un minimum d'actions,
 - donne les moyens au service municipal de conduire des actions. La part de l'immatériel est primordiale dans cette appropriation des fonctions,
 - permet de s'assurer d'un minimum d'équipements financés (foyer communal, matériel informatique, livres, marché),
 - permet de traiter de problématiques délicates sous couvert du partenariat alsacien : *“la présence de l'IRCOD à nos côtés nous permet de persuader les habitants de se déplacer, et la population pense que les engagements de la commune seront respectés car l'appui est externe”*,
 - permet de limiter les contestations internes car les financements sont externes. Il est habituel que les conseillers municipaux délibèrent sans débat, n'engageant pas a priori les ressources de la commune.

Les limites du projet

Les projets sont légitimes, mais restent insuffisants. En effet, l'appui institutionnel ne peut se limiter aux aspects opérationnels pour de multiples raisons :

- les actions soutenues, par nature, n’interpellent pas obligatoirement la formalisation des politiques locales par la collectivité partenaire et ne questionnent pas les choix d’avenir,
- les projets sont multiples, en réponse aux besoins, dans des domaines variés (recouvrement, urbanisme, éducation, EAD, appui à une fanfare...) produisant un effet de “salière”⁴⁹,
- induit un système dual au sein de la collectivité partenaire : domaine privilégié des élus s’intégrant peu dans la vie de la mairie,
- les phases de diagnostic de territoire (atouts limites/ opportunités et risques) sont rarement discutées (cf. §.7.4),
- les investissements et le fonctionnement des actions sont généralement pris en compte ; mais les amortissements et les coûts récurrents que la collectivité locale aura à supporter par la suite ne sont pas appréciés ou intégrés (déficit de base de calcul sur la redevance mensuelle payée par les kiosques de Maevatanana à la commune évaluée à 2 000 Arias, les amortissements du marché sont trop importants),
- elle donne de facto à l’IRCOD (apport de savoir, de savoir-faire et de financement) une place dominante dans la coopération.

Il s’agit donc de passer de l’approche projet, sans l’abandonner, à une affirmation de l’appui institutionnel des collectivités. La logique service positionne dans une autre dynamique la coopération et donc la relation de partenariat :

- le partage d’une vision commune des finalités poursuivies,
- l’accompagnement à l’élaboration de politiques, en se dotant d’une lecture du territoire,
- la mise en regard du caractère prioritaire de l’action pour le partenaire avec les choix d’avenir et les politiques sectorielles, le projet n’étant qu’une résultante de ces choix stratégiques,
- l’identification des dynamiques locales et la construction des articulations,
- la hiérarchisation de l’ensemble des domaines qui ont un effet d’entraînement fort sur les dynamiques locales.

Les appuis techniques, la réalisation d’ouvrages et leur financement sont des corollaires de cet appui institutionnel en amont.

6.4 LES ATTENTES DES ACTEURS

Au gré des entretiens, les acteurs ont pu exprimer leurs attentes. Si elles sont fortement marquées par l’approche projet, une recherche de partenariat plus équilibré⁵⁰ est exprimée. “Équilibré” sous entend

- la prise en compte :

⁴⁹ Perception des institutions nationales s’interrogeant sur la cohérence des actions

⁵⁰ cf. rapport pays Madagascar.

- des difficultés locales : “La non application des engagements ne signifie pas obligatoirement leur non-respect mais résultent des contraintes locales”,
- des différentiels institutionnels et de leurs effets : la gestion bicéphale des engagements communaux dans les communes malgaches,
- des singularités techniques et sociales : difficile d’appréhender rapidement le rôle des organisations sociales, préserver les temps d’apprentissage - d’appropriation et les rythmes culturels (difficile d’ouvrir le conflit où le Fihavanana est un savoir vivre ...).
- reconsidérer la démarche de co-construction des projets : “ *On commence à aller dans le bon sens*”⁵¹. L’IRCOD est à l’écoute des maires mais le manque d’espace de rencontres et de temps (temps des visites terrain ou en Alsace) ne permet pas toujours de pallier les différences de perceptions des problématiques.
- une intensification des échanges, un partage du champ politique “*sans les élus notre action est limitée ; en tant qu’élus, je souhaite échanger avec mon homologue pour partager nos réalités*”⁵².

Les attentes des acteurs du sud

- une continuité de la coopération, inscrite dans le temps,
- du concret : des moyens, des infrastructures, des financements pour répondre aux attentes des habitants,
- des dispositifs plus réactifs en terme de décision,
- des compétences techniques, et assistance technique de proximité,
- des appuis sur les modes de relations et de structuration des services (Mahajanga, Sa’a.), des diagnostics organisationnels (cadre de travail, procédure),
- un renforcement de compétences pour créer une nouvelle génération de cadres “territoriaux”,
- des échanges, une ouverture sur l’extérieur, des rencontres inter-partenaires, inter-collectivités,
- des informations, des études techniques,
- une construction commune et partagée pour ne plus avoir le sentiment de “recevoir”.



- ⇒ *Il va de soi que l’approche opérationnelle -approche projet- et le renforcement des institutions sont conjointes et ne conduisent pas à une segmentation rigide et que le rapprochement des tendances doit faire l’objet d’un débat. Un débat au sein de l’IRCOD et avec ses partenaires est incontournable, porté par les enjeux de la décentralisation et d’une demande de co-construction commune. Par ses acquis, l’IRCOD a la légitimité pour ouvrir cette discussion.*
- ⇒ *Cela suppose également de rattacher les projets, en cours ou prévus, aux politiques sectorielles impliquant des renforcements de compétences stratégiques, plus longues*

⁵¹ Paroles d’élus suite à des visites institutionnelles et de techniciens en référence aux modalités d’appui

⁵² Paroles de techniciens alsaciens, camerounais et malgaches / attentes d’élus du Sud.

à acquérir que les dimensions techniques et qui supposent un appui de proximité continu.

- ⇒ Ces compétences et responsabilités stratégiques dépendent des dispositifs financiers mis en place (cf.§5.3).*
- ⇒ La rencontre entre les dynamiques locales et les institutions locales suppose une volonté politique. La coopération doit poursuivre la mise en place de dialogue entre opérateurs, entre les élus et les habitants.*
- ⇒ Les collectivités alsaciennes sur la base de leur expérience doivent partager leurs interrogations et aussi leur savoir-faire pour devenir interlocutrices auprès de la société civile. L'enjeu est la mise en place de cadres de concertation, démarche concertée donc lente !*
- *La composition et les modes de fonctionnement des cadres de concertation sont une priorité. Il est impératif que tous les acteurs soient impliqués dès le démarrage du processus⁵³ et que les rôles respectifs et les règles du jeu soient négociés clairement. Plusieurs choix sont possibles en terme de composition*
 - *élus et associations locales*
 - *élus, associations locales, services techniques et Ong d'appui*
 - *élus et associations locales dans un rôle décisionnel, services techniques et Ong d'appui dans un rôle consultatif*
- *Le deuxième élément important concerne le rôle attribué au cadre de concertation qui doit être un lieu de :*
 - *construction d'une vision commune du développement local (cf. § 7.4 diagnostic de territoire),*
 - *débat sur les réalités socio-économiques, sur la place et le rôle de la fiscalité,*
 - *clarification des attentes, des objectifs, des rôles et responsabilités de chacun et pas uniquement centré sur des modalités de gestion des ouvrages,*
 - *réflexion sur les outils de communication (transparence),*
 - *identification de partenariats.*

La fonction des cadres de concertation est de définir des stratégies et non d'assurer la gestion directe d'équipement



⁵³ L'articulation entre les niveaux (quartier/bloc /village) est un réel enjeu pour assurer une bonne coordination. La Représentation de tous les groupes de populations, de toutes les minorités est une condition majeure de leur crédibilité

C/ - Propositions pour une consolidation

Les analyses précédentes permettent de rassembler un ensemble de facteurs positifs concernant les actions de coopération soutenues par l'IRCOD :

- une implication dans la durée, une reconnaissance comme un partenaire particulièrement accessible et attentif,
- un très grand nombre d'actions réalisées, favorisant des échanges multiples entre acteurs,
- un renforcement de compétences avec des résultats opérationnels et organisationnels,
- l'apprentissage d'une démarche participative même si la rencontre entre OSC et collectivité n'est pas encore immédiate et est en recherche d'espace...

Le résultat de cette étude fait apparaître que les enjeux sont d'ordre politique -appui à la définition de politique cohérente, appui à l'élaboration de stratégies- dans l'appui institutionnel recherché.

Il convient de consolider la démarche méthodologique en terme de projet. Les acteurs semblent avoir des difficultés à mettre en œuvre un processus rigoureux de planification des actions et de gestion de leur projet. Il s'agira donc de permettre aux partenaires d'être conjointement en capacité de mieux analyser le contexte (jeux d'acteurs aux enjeux et stratégies différents...), définir des objectifs partagés, et de concevoir le processus de mise en œuvre : définition des moyens, planification des actions.

Le danger est cependant de rester dans une professionnalisation « de surface » en outillant simplement les organisations sans alimenter la réflexion sur les stratégies de développement. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer l'organisation des collectivités, et de baser la coopération sur une logique de service.

7.1 LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE CENTREE SUR L'ACTION.

Des finalités à clarifier

Dans les ouvrages soutenus, l'IRCOD a donné la priorité tant à la finalisation des ouvrages qu'à leur mode de gestion. Toutefois, c'est l'obtention du résultat qui est valorisée et non réellement le suivi d'un processus permettant de contribuer à des finalités communes.

La diversité des axes de coopération⁵⁴ de départ reflète, maintenant, l'insuffisance de stratégies engagées en fonction des buts à atteindre

- l'appui à l'institution municipale, comme acteur principal du développement de la ville
 - renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la commune à travers l'échange d'expériences,
- l'appui à l'émergence de la société civile, aux dynamiques locales.
 - appui à la promotion des initiatives locales,
- l'appui éducation développement ...

⁵⁴ On retrouve cette hétérogénéité des axes dans les conventions cadres avec les collectivités camerounaises. A Madagascar, les axes de coopération déclinent les domaines (services) bénéficiaires du renforcement de compétences. Si ces axes ouverts permettaient d'amorcer la relation, ils doivent maintenant se préciser pour circonscrire la spécificité de la coopération.

Quel est l'objectif général que priorise l'IRCOD et la collectivité ? Il semble que les priorités, particulièrement au Cameroun, varient en fonction des opportunités, des personnes et du contexte, que ce soit tel ou tel objectif qui ait été priorisé.

La demande d'une meilleure réactivité sollicitée par les partenaires interroge la relation entre les antennes et le siège de l'IRCOD.

Les antennes semblent manquer de précision sur les finalités et sur les engagements financiers (absence de mise en place de système d'octroi des financements au-delà d'une année, avec des critères clairs). Cette situation conduit les membres des antennes à privilégier la réalisation des activités plus que la recherche et l'appui de processus. La tendance est également à renvoyer toutes les décisions sur l'Alsace, ce qui parfois rend les orientations d'actions assez floues et lentes.

Les outils de gestion de projet à préciser

Le manque de documents de projet, les rapports d'activité annuels, les comptes-rendus d'activités par volets "*plus narratif qu'analytique*"⁵⁵ permet d'identifier un déficit d'outil de planification, de programmation.

- La formalisation d'un plan de travail annuel est erratique. Il n'y a pas toujours de définition d'un plan de travail, avec des objectifs (précis, quantifiés, mesurables, et limités dans le temps), des activités clairement identifiées et programmées, des résultats attendus, un chronogramme. Seuls des tableaux de bord sur une activité définissant la répartition des tâches ont été mis en place par le responsable de l'antenne au Cameroun.
- La planification par objectif est une pratique irrégulière. Sans vouloir s'astreindre à mettre en place des cadres logiques, la démarche de planification permet de définir ce qu'on fait, en se donnant des objectifs réalistes, en précisant les résultats attendus.
- Des dispositifs de suivi aléatoires : La planification est nécessaire pour piloter l'action pour savoir où l'on en est, en suivant le décalage entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé. Ce manque de recueil systématique de l'information ne permet pas d'avoir une vision claire de l'évolution des actions, des tendances. Il devient, dans ces conditions, hasardeux de partager les analyses entre partenaires.
Faible débat interne à l'équipe et avec les partenaires : On constate le manque d'espaces de rencontre qui permettent de faire le point entre les objectifs et les résultats, sur le fonctionnement institutionnel... Les réunions restent plus sur des données factuelles et sur le suivi du respect des engagements. Le niveau de débat interne à l'équipe IRCOD (Madagascar) et aussi avec leurs collègues du Sud sur les difficultés rencontrées, sur les questions de fonds est limité. La plupart des personnes nous ayant confié ne pas avoir discuté en équipe des questions qu'ils ont abordé avec l'équipe d'évaluation.
- La révision des conventions opérationnelles serait l'occasion de revisiter la pertinence et la cohérence de la démarche, de reformuler conjointement les finalités poursuivies.
*"Depuis 2000, la convention prévoit une évaluation mais rien n'a encore été fait. Cette présente évaluation est la première qui nous donne la possibilité d'aborder des éléments de fonds, ceci est à renouveler".*⁵⁶

⁵⁵ Constat des antennes

⁵⁶ Observations collectées lors de la restitution provisoire au Cameroun

7.2 - COMPAGNONNAGE DE METIERS : RENFORCEMENT DE COMPETENCES

Nous l'avons vu, les relations entre mairies sont conçues dans une logique d'échange. Cette démarche est totalement légitime et compatible avec les objectifs de renforcement de capacités, d'appui à la maîtrise d'ouvrage en bénéficiant d'appui-conseil et de formations. Cette démarche a créé parfois des frustrations et limitant son impact. Cependant, il s'agit bien de poursuivre le renforcement de compétences et d'optimiser les effets du compagnonnage.

Elargir les restitutions

Des modes de restitution actuellement sont pratiqués :

- présentation par la mission alsacienne des activités conduites et des résultats auprès des maires et des responsables des services,
- la restitution orale du stagiaire est moins systématique dépendant plus de la personnalité des individus. Par contre des rapports de stage ou de mission sont demandés par l'IRCOD. Les auteurs déplorent le manque de valorisation observant le peu de réactions et l'absence de débat autour de ces rendus⁵⁷.

D'autres types de restitutions sont envisageables :

- auprès des collègues occupant des fonctions proches du stagiaire, ce qui permettrait de décroiser ce compagnonnage,
- auprès de la population quand le sujet s'y prête (vie associative des commerçants), ce qui permettrait également aux techniciens et aux élus de partager les expériences vécues. Ce type d'initiative a été déjà mené par le maire de Maevatanana,
- auprès de toute instance potentiellement concernée. Rencontre qui favoriserait l'échange, l'organisation de débats, au niveau trans-communal, impliquant des structures déconcentrées (CUD), le niveau régional sur les résultats des stages.

Ces modes de restitution permettraient au stagiaire de structurer les informations reçues et surtout serviraient de relais pour favoriser une plus grande ouverture des services.

Organiser des temps de formation in situ

Cette proposition rencontre un assentiment général et est reprise par tous les élus et services techniques rencontrés. Certes, une partie des échanges/stages est à maintenir en Alsace afin de laisser place à la découverte de modes d'organisation, de gestion, voire de techniques peu connues des stagiaires. Elle permet aussi de favoriser des contacts entre responsables d'instances locales.

Mais intégrer un temps de formation localement -par pays- permettra :

- aux stagiaires d'exposer leur expérience et leur projet,
- de mutualiser leurs expériences, de partager leurs problématiques,
- d'associer des intervenants locaux ayant une pratique de terrain,
- de relire les pratiques,
- et surtout de travailler à partir de situations réelles en prenant en compte leurs contraintes.

⁵⁷ Si les auteurs n'expriment pas spontanément cette observation, ils la confirment volontiers.

Par ailleurs la mise en place de cette modalité sera une opportunité pour construire des relations permanentes entre institutions de formation (CEFAM, ISMP/ Cameroun, structures impliquées dans les ateliers nationaux 2DD à Madagascar) et d'associer les dispositifs d'appui à la décentralisation (CAC).

Ouvrir plus largement le compagnonnage

- aux services déconcentrés, aux instances régionales afin de faciliter un partage avec les responsables des collectivités territoriales sur les difficultés qu'ils rencontrent. L'expérience prouve que le regroupement d'acteurs de statuts différents est primordiale permettant la rencontre et de vivre collectivement la même expérience,
- aux personnels techniques (Secrétaire Général) et élus (conseillers municipaux, maires) pour qu'ils prennent en compte les plus values de la coopération vis-à-vis des enjeux de la décentralisation et du développement local et en conséquence les nouvelles responsabilités des acteurs locaux et des citoyens.

Développer des thématiques spécifiques

Ces espaces permettraient de sortir de l'approche sectorielle, et de lancer une réflexion plus globale au sein de la collectivité mais également entre structures et OSC :

- traitement d'une problématique (assainissement, gestion urbaine, politique de l'impôt ...) réunissant des acteurs publics et privés,
- séminaire thématique : la coopération décentralisée, comment se choisir ? Comment communiquer ? La mise en place d'une intercommunalité, les actions des collectivités dans le domaine économique⁵⁸ ...
- organisation d'espaces de débats, annuellement une rencontre avec les partenaires -Sud -Sud , Alsace - Pays partenaires - pour diffuser les résultats des actions, les modalités d'action mais également pour discuter sur les attentes des institutions locales.

7.3 – DE L'ÉCHANGE INSTITUTIONNEL A L'APPUI INSTITUTIONNEL

Les échanges et les relations institutionnels menés sont une spécificité des actions de coopération où les "stagiaires" s'informent des modalités de fonctionnement, découvrent des réalités et des techniques.

Il est important que sur les sujets évoqués (social, urbain, rénovation des marchés, gestion de quartiers...) l'appui institutionnel apporte principalement leur expertise sur :

- la manière d'exécuter les arbitrages, les savoir-faire mis en œuvre, révélant la dimension historique de l'objet,
- la mise en cohérence des différentes actions qu'ils conduisent dans cette dimension stratégique.

⁵⁸ L'organisation de séminaire comme celui de novembre 2004 – maîtrise d'ouvrage et pratique de gestion de l'eau est à reproduire

C'est la présentation de la façon dont les choses se sont construites –succès et difficultés –et non pas uniquement ce qu'elles sont qui permet de passer de l'échange institutionnel à l'appui institutionnel.

C'est encore une fois la dimension politique qui doit être mise en relief permettant ainsi à la collectivité partenaire de :

- établir des priorités réalistes en fonction des ressources,
- assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions,
- organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires.

7.4 – AU-DELA DE L'APPROCHE PROJET

Comme nous l'avons souligné, les collectivités partenaires adoptent une démarche offensive pour chercher des partenaires, "*une question de survie*". La constante qui semble marquer le positionnement des équipes municipales que nous avons rencontrées est la logique de l'acceptation de l'offre plus que la logique partenariale.

En effet, certains maires soulignent leur faible implication politique dans les choix stratégiques, leur rôle étant plus celui de validation par rapport aux propositions, souvent négociées par leur prédécesseur (cf. §5.2).

Les mairies agissent avec l'IRCOD comme si l'institut était une ONG et non pas comme dans le cadre d'une relation de coopération décentralisée dont le principe majeur est l'appui institutionnel.

C'est pourquoi, les équipes municipales sont préoccupées par l'obtention de résultats concrets, de la bonne réalisation et gestion des ouvrages.

Quand des conflits surgissent (vallon Metzinger, gestion du service municipal d'incendie de Mahajanga, procédures d'appels d'offres), la logique de contrôle prédomine au détriment de la mise en place d'une relation de partenariat. "*J'ai demandé du temps pour savoir ce qui se passe dans mon service, j'en suis responsable et je sais le gérer ; je souhaite que de nouvelles bases de partenariat s'instaurent*".

Un partenariat équilibré

Positionner la relation partenariale.

Cette recherche de partenariat s'inscrit dans une autre dynamique que l'approche projet. Il ne s'agit plus de pallier le manque de ressources locales, toujours rares a fortiori⁵⁹, mais de renforcer les processus de décision.

Il ne s'agit plus de poser la question

« Qu'est-ce qui manque ? Qu'est ce qui vous manque ? ».

Mais de se questionner collectivement sur :

« Que veut-on faire ensemble et pour quel finalité ? »

Ce changement d'approche réaffirme que la coopération décentralisée n'est pas de financer une succession d'actions, aussi utiles soient-elles, mais de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et institutionnelles de la collectivité. Il s'agit d'aider les collectivités dans la prise de décision (appui à la formalisation des politiques territoriales, sectorielles, élaboration

⁵⁹ Que d'autres bailleurs pourraient financer ou qu'ils ont refusé ; et des besoins par nature illimités.

d'outils de décision) sans intervenir en aucune manière sur le choix des actions et sur leur mise en œuvre.

Ceci implique de différencier l'appui institutionnel de l'appui financier :

- le premier s'attache à renforcer les capacités d'identification des priorités et le suivi des réalisations,
- le second implique la mise à disposition des ressources financières gérées par les responsables locaux des collectivités, en soutien à des projets de la collectivité qui choisit l'affectation des ressources disponibles en fonction de sa politique territoriale.

Ce dispositif de coopération permet de conduire une coopération plus égalitaire entre institutions. Les engagements demandés dépassent les conditionnalités imposées, interrogeant la prise en compte des coûts récurrents que la collectivité locale aura à supporter par la suite :

- comment assurer les réparations des livres des bibliothèques ? Existe-t-il un service de maintenance (à internaliser ou à externaliser) ? Existe-t-il un service de reprographie, cela est-il pertinent ?
- auront-elles les ressources suffisantes pour financer le fonctionnement et les coûts récurrents ? Un appui financier doit-il leur être apporté, pour quelle période ? Quelles sont les modalités à mettre en œuvre ?⁶⁰

Vers une logique de réciprocité

Dans le prolongement d'un positionnement sur une relation partenariale, la logique de réciprocité sur des diagnostics de territoire est à consolider. La logique est bien que les communes bénéficient des expériences de leurs homologues alsaciens (gestion des marchés, relations avec les commerçants et usagers, bibliothèques, centre d'animation sociale et culturelle) dans une logique de renforcement de ses compétences et parfois réciproquement (relations parents/ enfants dans le cadre d'organisation de crèches, de relations enfants-personnes âgées)⁶¹.

Le souci d'échanges équilibrés, ne suppose ni la symétrie, ni l'égalité mais exprime la volonté de faire ensemble. Cette démarche de réciprocité doit être encouragée affirmant la relation équilibrée et la valorisation des savoir-faire des partenaires enrichissant les réflexions stratégiques de part et d'autre.

Il serait intéressant de conduire un travail de « diagnostic de territoire » qui mette en évidence les spécificités, les forces et les faiblesses de chaque collectivité. Sans s'engager dans un diagnostic exhaustif de chaque territoire, cette réflexion aurait comme avantages :

- la consolidation de la relation de collectivité à collectivité⁶²,
- le renforcement des liens entre les collectivités et les acteurs de ses collectivités,

⁶⁰ Des modalités de soutien financier au recrutement de certains techniciens sont déjà mises en place.

⁶¹ Des nouvelles approches ont pu être partagées entre techniciens (Strasbourg/ Douala 4).

⁶² Cette approche n'est possible que pour les collectivités alsaciennes impliquées activement dans l'approche opérationnelle.

- l'engagement d'une pluralité d'acteurs. La diversité des partenaires est garante de la pérennité de cette relation de coopération,
- la construction d'une référence commune pour conduire des actions stratégiques en faveur du développement local, reposée sur l'identification de problématiques partagées aux deux territoires.

Le diagnostic de territoire donnerait la possibilité à chacune des collectivités au Nord et au Sud d'organiser le débat sur son territoire autour des attentes et des motivations à coopérer des élus, des fonctionnaires, des acteurs sociaux, économiques, culturels, à aborder la manière dont la collectivité organise ou non le débat sur son territoire autour de ces motivations. (cf. § 3.3)

Les expériences des collectivités alsaciennes, sur la construction des espaces de concertation (la manière d'organiser les débats, la composition, le rôle, le mode de suivi) riches d'enseignement pourraient concourir au principal enjeu en terme de dynamique de développement local.

C'est une nouvelle dynamique, une nouvelle posture ambitieuse qui est proposée où l'association de collectivités ne se base pas uniquement sur les compétences mobilisables dans une collectivité alsacienne mais bien sur des problématiques communes des deux territoires.

Vers des logiques de projets de territoires

Ce diagnostic territorial, même s'il est conduit de manière unilatérale par le partenaire mais accompagné par l'IRCOD, conduirait à l'identification de projets cohérents avec le territoire, mettant en évidence et en perspective les spécificités, les forces et les faiblesses du territoire. Les diagnostics de territoire donneraient une autre dimension aux Plans de Développement Communaux et aux matrices régionales ou communales (MAP). Ces documents de références sont des prescriptions légales donnant une vision politique du maire et de son équipe ; alors que les projets de territoires sont une traduction commune d'un projet d'avenir prenant en considération les enjeux locaux, les ressources des acteurs (institution, OSC) condition de leur mobilisation.

Il ne s'agit en aucun cas de faire de ces « projets de territoire », les programmes des actions coopération mais de se donner un cadre de référence qui permette :

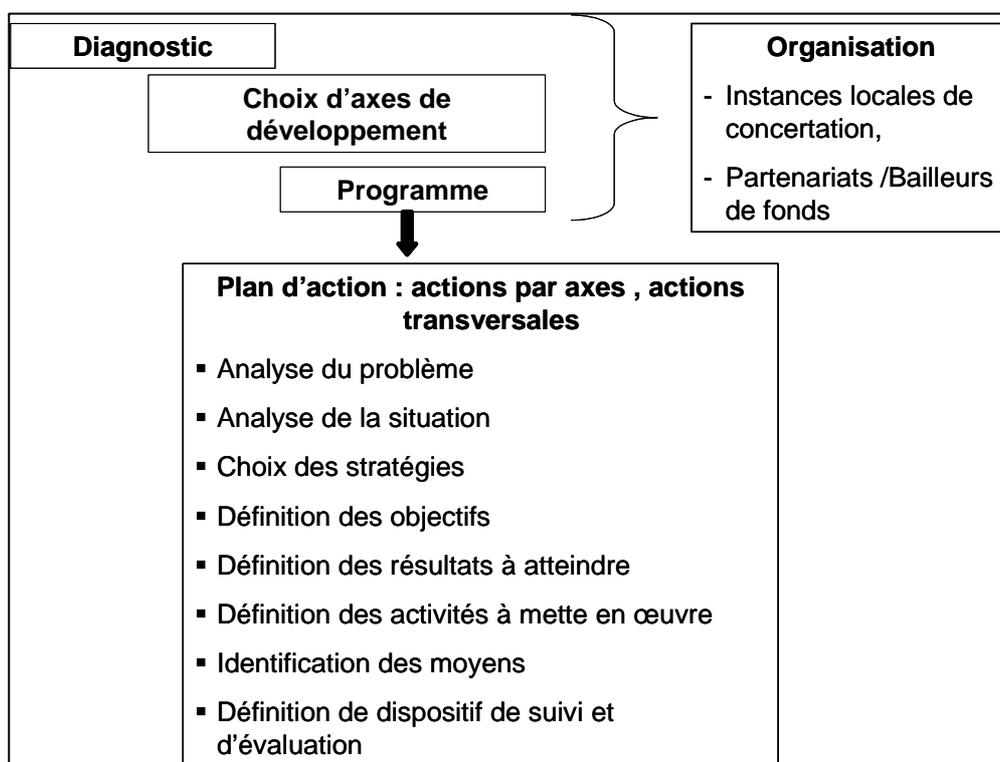
- d'identifier des priorités pour les collectivités,
- de définir une politique d'incitation des acteurs de la société civile, d'optimiser les chances de communication avec les citoyens sur une vision globale et non sectorielle de la ville,
- de consolider la relation de coopération sur des axes stratégiques de moyen terme, dépassant les changements des équipes municipales.

Un projet de territoire exprime une ambition globale pour le développement de l'ensemble du territoire à moyen terme (5 à 10 ans) exposant :

- ✓ le contexte et problématiques globales,
- ✓ les enjeux poursuivis, la stratégie et les orientations choisies,
- ✓ l'analyse des atouts et contraintes,

- ✓ les objectifs spécifiques,
- ✓ les actions retenues transversales et par secteur,
- ✓ les mesures et dispositions pour rendre possible la mise en œuvre des orientations stratégiques,
- ✓ les conditions préalables de l'accompagnement nécessaire à l'exécution des actions retenues,
- ✓ les partenariats entre les acteurs locaux et extérieurs (au niveau de l'action, de l'appui et du financement).

L'IRCOD n'a pas vocation de soutenir la totalité des projets de territoires mais à aider à la formulation des orientations stratégiques. Dans le cadre des projets de territoire les collectivités alsaciennes peuvent soutenir des activités à mettre en œuvre.



7.5 - DES DISPOSITIFS TECHNIQUES COMPLEMENTAIRES

⇒ En aide à la formulation de stratégie

Afin de dépasser l'approche projet, il s'agit bien d'asseoir la coopération décentralisée sur cette dimension stratégique permettant aux collectivités partenaires d'assumer leurs fonctions politiques.

Pour répondre à cette ambition, l'IRCOD a un appui à apporter aux collectivités partenaires et aux collectivités territoriales

- pour formuler la stratégie de développement et leur rôle d'institutions publiques en concertation avec les autres,
- pour accompagner la construction d'espaces de concertation, favoriser les débats et rencontres permettant de reposer la question sur la fiscalité locale (et introduire une culture de l'impôt), sur de la mobilisation des ressources propres et des alliances nécessaires entre élus - citoyens, entrepreneurs, OSC ... ,
- pour faciliter le rapprochement entre collectivités territoriales et autres acteurs locaux publics et privés afin de soutenir les dynamiques de développement local,

Un ensemble d'appui a déjà été mis en place (cf. §5), il s'agit de le réajuster ou de le compléter. Les besoins des collectivités territoriales en appui technique couvrent cinq domaines suivants :

L'information : élément clé d'aide à la prise de décision

Pour arrêter des choix, les élus ont besoin de réunir mais aussi de comprendre les données sur :

- la situation générale de leur collectivité territoriale : infrastructures et répartition sur le territoire, situation sociale, fréquentation des services, activités économiques... Cette information est à suivre dans le temps,
- les référentiels technico-économiques concernant les différents types d'équipement (écoles, marchés, voiries, prix du linéaire...),
- les structures d'appuis techniques existants et les modalités pratiques de leur mobilisation : services techniques de l'Etat, les compétences mobilisables en région, sur des projets, etc.,
- des actions similaires, pilotes déjà mises en œuvre permettant d'apprécier les savoir-faire, les résultats et les limites (maintenance des puits, gestion communautaire des cases sociales, promotion éducative),
- les opportunités de financement externes notamment les dispositifs financiers existants et pouvant être mobilisés : programmes sectoriels, coopérations décentralisées, ong, projets,
- la collecte de tous textes législatifs, juridiques et réglementaires concernant la décentralisation, ainsi que tout texte relatif à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales, mais aussi leur analyse de façon avoir des données compréhensibles par les élus peu habitués à traiter ce type d'information.

L'appui en amont est donc de constituer une base de données actualisable et de former les agents à leur traitement. La gestion d'une banque de données sur les référentiels techniques, juridiques, financiers pourrait, dans le respect des compétences de chacun s'adosser au niveau régional ou sur les CAC pertinents à Madagascar, dans les Communes urbaines ou au sein des centres de formation (ISMP/ CEFAM) au Cameroun.

Le diagnostic, la planification et la programmation

Le diagnostic de territoire (cf. § 7.4) s'appuyant sur la mise en perspective des informations recueillies permettra la formulation de priorités, le choix de stratégies à court, moyen et long

terme. Sachant que les conseillers et les élus ne sont pas, pour la plupart d'entre eux, familiers de cette démarche ; l'accompagnement s'articulera autour de deux composantes :

- l'appui à l'élaboration d'un plan de développement territorial réaliste, sur une base participative (cf.§7.6) : implication des acteurs en fonction de leur disponibilité , de leurs propres rythmes , validation des diagnostics par groupes d'acteurs ...
- la mise en place de dispositifs de suivi de sa mise en œuvre.

Poursuivre l'appui à la maîtrise d'ouvrage

L'appui à la maîtrise d'ouvrage doit permettre aux collectivités territoriales d'assurer dans de bonnes conditions la passation des marchés mais aussi la bonne gestion des équipements qu'elles réalisent et le bon fonctionnement des services aux habitants. Cet axe existe, il est à poursuivre.

L'appui technique doit accompagner les différentes étapes concernant :

- la passation des marchés :
 - estimation du volume financier nécessaire à la réalisation de l'équipement, au regard des amortissements et des coûts récurrents,
 - montage du dossier financier et présentation aux institutions de financement par la collectivité,
 - élaboration du cahier de charge technique,
 - choix des opérateurs (sélection des opérateurs consultés ou appel d'offres),
 - passation des contrats au nom de la collectivité,
 - organisation de la réception des travaux.
- le démarrage des travaux et leur suivi :

L'organisation d'une réunion de chantier préalable à l'engagement des travaux pour établir :

- la programmation des étapes du chantier et des conditions de son déroulement,
- les conditions dans lesquelles le contrôle sera fait aux différentes étapes et à la réception des travaux.

L'expérience du PRMM, montre que ces réunions de déroulement du chantier sont souvent erratiques, marquées par l'absence de la commune qui a délégué la maîtrise d'ouvrage à l'AGETIPA et la maîtrise d'œuvre sociale à l'IRCOD. Cette organisation ne permet pas d'appréhender ce projet comme un espace d'apprentissage pour la commune en tant que maître d'ouvrage. Et il devient difficile de concilier pour l'IRCOD une fonction d'appui institutionnel et un statut de maître d'œuvre imposant une substitution explicite et contractualisée.

- la bonne gestion des équipements et le bon fonctionnement des services de leur responsabilité :
 - estimation des coûts récurrents : entretien, maintenance, de gestion,
 - conditions d'exploitation de l'équipement ou du service : internalisation ou gestion par un organisme tiers.

Dans ce dernier cas, les appuis à apporter concernent le mode de relations entre la collectivité et l'organe gestionnaire pour définir le coût du service supporté par les usagers, un appui relatif à la répartition des charges de gestion et d'entretien, et sur les conditions d'accès (Gestion des kiosques, foyers communaux).

L'appui à l'innovation sociale

Cet appui porte plus sur un aspect de savoir-être que de savoir. Il s'agit d'accompagner les collectivités territoriales à dialoguer avec les habitants, à créer les instances de concertation et également à inciter les opérateurs maîtres d'œuvre à la même démarche d'ingénierie sociale.

L'appui à la mobilisation des ressources propres des communes

Au-delà de l'aide extérieure dont elles pourront disposer, les communes ont à développer leurs ressources propres. En effet, pour maintenir leur crédibilité, les collectivités ont besoin de disposer de ressources financières, pour asseoir le développement du territoire et être en capacité d'anticiper et de préparer leur développement local.

Pour les aider à mobiliser ces ressources, un appui est à renforcer et à démultiplier dans les collectivités partenaires et à des niveaux supérieurs (Région, CUD) par :

- un appui à la création ou à l'accroissement des ressources.
La mobilisation des ressources passe par une évaluation du potentiel fiscal et dépend du volume de la population résidente, de l'intensité de l'activité économique, de la position carrefour ou non de la collectivité territoriale (Ombessa, Sa'a)... Cet appui concerne aussi l'identification des prélèvements possibles (fiscalité, droits de place...), la mise en place des modalités de recouvrement des impôts et taxes directement perçus par les agents de la collectivité territoriale (mis en place à Mahajanga, et Maevatanana principalement sur les impôts fonciers).
- un appui à l'utilisation efficace des ressources.
L'utilisation que la collectivité territoriale fera de ses ressources, dès les toutes premières années, conditionne en grande partie le niveau de ses ressources futures. La fuite devant l'impôt sera d'autant moins grande que la population aura le sentiment d'un retour utile des efforts financiers qu'elle consent. Il faut donc que la gestion soit efficace et transparente, rendre facilement accessibles les documents, diffuser une information sur les réalisations.
- Un appui en terme de culture de l'impôt.
Dépassant la logique d'espace "fiscalisable", il s'agit de valoriser et d'optimiser la combinaison des ressources (impôt, financement externe, cotisation d'usagers), d'engager le débat sur le rapport entre impôt (unité de caisse principe de solidarité) et cotisations affectées (solidarités entre groupes).
L'organisation d'un débat et de dispositifs pour répartir les charges entre des fonds d'origine publique, des contributions volontaires, des contributions d'usagers est un indicateur de la dynamique entre la collectivité locale et le développement local.
L'implication réelle des intéressés est une condition de la transformation radicale de l'attitude des populations vis-à-vis de l'impôt.

Les solutions à explorer visent à donner une forme souple à l'impôt qui rompe avec l'unité de caisse et favorise la transparence par une affectation préalable.

7.6 DES MONTAGES D'ACTEURS A AFFIRMER

Une double relation de territoire

Sous-tendue par une logique de territoire, la coopération décentralisée conduite par l'IRCOD révélerait une double dimension :

- ✓ des relations de collectivités à collectivités centrées sur les fonctions propres aux deux municipalités en intégrant cette dimension d'appui institutionnel,
- ✓ des relations de société civile à société civile, favorisées par les municipalités alsaciennes, camerounaises et malgaches.

Une coopération en synergie

S'inscrivant dans la logique d'échange et de renforcement des compétences, au même titre que les réunions par pays conduites en Alsace, des ateliers thématiques inter-collectivités locales au Sud dépassant le niveau communal seraient à promouvoir. Ces rencontres pourraient ainsi faire émerger des compétences techniques d'appui aux communes et des actions d'intercommunalité.

L'appui apporté par les collectivités alsaciennes devrait être orienté prioritairement vers les institutions techniques en charge d'appuyer les collectivités.

Les Centres d'Appui aux Communes (CAC) mis en place à Madagascar, sous l'impulsion du MDAT, peuvent prendre des configurations multiples :

- Des CAC intégrés dans la collectivité : dans ce cas de figure le BCDL (Bureau de Coordination et de Développement Local), service de la commune de Mahajanga, devrait internaliser les missions attribuées au CAC en développant des compétences de diagnostic de territoire et d'ingénierie de projets, saisissant d'autres acteurs techniques et bénéficiant du compagnonnage alsacien.

Les relations d'appui entre les services financiers de Mahajanga et Maevatanana sont exemplaires et seraient à développer, utilisant ainsi les ressources locales et favorisant des pôles de compétences.

- Des CAC pourraient également s'adosser au niveau régional qui a une mission de coordination et de collaboration avec les communes. Le renforcement de compétences porté par l'IRCOD serait mutualisé associant des services techniques de niveaux différents. Ainsi les appuis institutionnels concerneraient un public diversifié.
- Des CAC, au service de plusieurs communes, adossés à des intercommunalités ad hoc. Toutefois, ceci augmente le risque de dysfonctionnement regroupant plus les difficultés que les ressources.

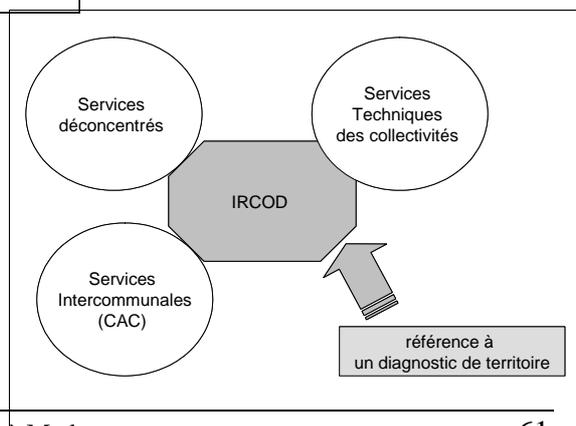
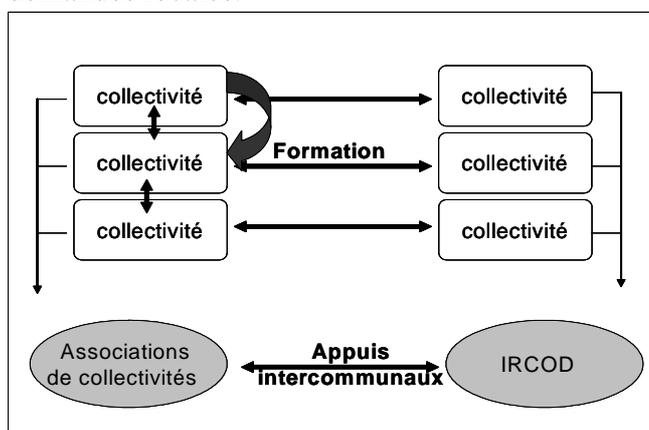
Au Cameroun, les dispositifs d'appuis aux Communes sont plus rares, l'IRCOD pourrait se rapprocher des communes urbaines (Douala, Yaoundé) et s'adosser sur cette structure de communes rurales à Mbam et Inoubou.

Des dispositifs d'appui variés et complémentaires

Il est important de soutenir les dispositifs de décentralisation en distinguant le niveau décisionnel politique (arbitrage entre les priorités, négociation avec les différents niveaux de pouvoirs décentralisés et déconcentrés, gestion de l'espace de sa circonscription) de la responsabilité technique, faisant référence aux compétences dont doit disposer un agent territorial, un fonctionnaire ou un technicien d'accompagnement.

Il n'existe pas d'uniformité dans les dispositifs d'appui :

- la contribution à la formation organisationnelle et technique des agents techniques de la collectivité est à maintenir. Cependant, les ressources des collectivités ne permettent pas d'envisager la mise en place d'une fonction territoriale totale. Le recours à des ressources externes (fonctionnaires, bureaux d'études...) est nécessaire, public qui pourrait bénéficier lui aussi du compagnonnage alsacien,
- la contribution au comité d'appui aux communes (CAC) ou à des structures intercommunales : appui en organisation, matériel... et en formation de leurs techniciens. Les CAC ne pourront pas disposer de toutes les compétences requises pour accompagner les collectivités locales. L'IRCOD, par son expérience, a un rôle à jouer lui permettant d'identifier les étapes allant de la préparation de la décision (information, traitement), de réalisation au fonctionnement du service (dans un souci de pérennité) mais aussi à apprécier pour chacune des étapes les responsabilités à assumer,
- l'accompagnement des agents techniques de l'Etat, d'une part sur des compétences techniques et d'autre part sur leur changement de positionnement créant un "esprit culturel" (du commandement à l'accompagnement) pour se mettre au service des demandes locales.



Cette combinaison d'appuis et d'acteurs qui peuvent coexister renforcerait ainsi les dynamiques de décentralisation où les représentants de l'Etat (région, CUD) agissent dans le cadre de la tutelle qui leur est confiée, et non dans un cadre de partenariat entre les différents niveaux de pouvoir.

Des collaborations entre la coopération décentralisée et la coopération bilatérale

La réhabilitation du marché de Mahajanga (sous financement AFD), la sollicitation du SCAC au soutien au CAC sont des illustrations de cette reconnaissance de la contribution de l'IRCOD au renforcement des capacités des collectivités. Cependant, dans ces relations fondées sur une approche projet, l'IRCOD doit veiller à préserver sa spécificité d'appui à la maîtrise d'ouvrage et ne pas glisser vers des fonctions de maître d'œuvre d'action qui est inconciliable avec cette posture d'appui institutionnel.

Des antennes à étoffer

Tout en gardant ce compagnonnage de métiers (cf.7.5), et les missions traditionnelles des antennes (logistique, représentation, accueil des missions...), la dimension politique nécessite un appui de proximité fort,

- assurant la mise en place de la collecte de données,
- préparant et animant les diagnostics de territoire,
- accompagnant la mise en place des projets de territoire,
- effectuant les diagnostics institutionnels,
- devenant un interlocuteur interactif auprès des collectivités.

Ces missions peuvent être assurées directement par l'IRCOD mais peuvent également être confiées à des opérateurs spécialisés choisis avec la collectivité partenaire (objet d'appel d'offres). Cette équipe⁶³ devrait bien connaître les processus de décentralisation, ses contraintes, posséder une culture des collectivités et une expérience d'animation de développement local.

La mission de l'antenne serait soit d'assurer directement cet appui institutionnel et d'avoir les ressources humaines nécessaires soit/et accompagner l'opérateur local dans ces fonctions d'appui aux communes et de renforcer les dynamiques de travail entre les communes.

Pour remplir ces fonctions, les membres de l'équipe opérationnelle doivent être placés au plus proche des communes, y compris le responsable IRCOD en charge de l'appui institutionnel.

⁶³ Le choix pourrait se porter sur une équipe locale - il en existe quelques unes disposant des compétences requises, certes en petit nombre mais animées par des responsables et des agents dont l'expérience est pertinente - éventuellement appuyée méthodologiquement par l'antenne IRCOD. Dans une configuration Malgache, l'antenne pourra s'appuyer sur les CAC et compléter leur formation en terme d'accompagnement.

PARTIE II

EVALUATION DE L'ACTION DE L'IRCOD ALSACE AU CAMEROUN

Rapport final

Septembre 2007



**Auteur :
Guy TALLY OSONO
Arc-En-Ciel**

Sommaire

I. INTRODUCTION	3
II. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS DE L'EVALUATION	4
2.1 CONTEXTE DE L'EVALUATION.....	4
2.2. POSTULATS DE BASE	4
2.3. LES 4 AXES	5
III. METHODOLOGIE.....	6
3.1 LES PROGRAMMES DE L'EVALUATION.....	6
3.2. PRINCIPES RETENUS POUR L'EVALUATION	8
3.3. ECHANTILLONNAGE.....	8
3.4. CALENDRIER DE LA MISSION.....	9
IV LA REALITE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE AU CAMEROUN	10
4.1 RAPPEL DU CADRE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	10
4.2 APPROCHE ET PRATIQUE DE LA COOPERATION AU CAMEROUN	10
V. GENESE DES ACTIONS DE COOPERATION DE L'IRCOD	13
5.1 GENESE DES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES ALSACIENNES ET CAMEROUNAISES	13
5.2 COHERENCE DES ACTIONS AVEC LE CONTEXTE NATIONAL.....	14
VI. ANALYSE DES ACTIONS : QUELLES ACTIONS POUR QUELS RESULTATS ?.....	16
6.1 COMPETENCES ET RESPONSABILITES	16
6.2 DES COMPETENCES INDIVIDUELLES.....	18
6.3 MODALITES D'ACQUISITION DE COMPETENCES	19
6.4. EMERGENCE D'OPERATEURS LOCAUX	20

6.5. ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES	23
VII. LES DISPOSITIFS	25
7.1 LES CONVENTIONS DE COOPERATION.....	25
7.2. LES DISPOSITIFS TECHNIQUES D’ APPUI	27
7.3. LES DISPOSITIFS FINANCIERS	28
VIII. POSTURE DES ACTEURS	30
8.1 L’ IRCOD	30
8.2 LES ONG D’ APPUI.....	30
IX PERTINENCE DE LA COOPERATION PAR RAPPORT AU DEVELOPPEMENT LOCAL.	30
X. PERCEPTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ET DE SES ATTENTES	31
10.1 CONSTAT	31
10.2 COMPREHENSION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	32
10.3. ATTENTES DES ACTIONS DE LA COOPERATION.....	33
XI. UN BILAN MITIGE EN TERME D’ APPUI A LA MAITRISE D’ OUVRAGE	34
XII. RECOMMANDATIONS	36
12.1. SUR LA MAITRISE D’ OUVRAGE	36
12.2. CULTURE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE.....	37
12.3. RENFORCER LA SOCIETE CIVILE	38
12.4. AIDER LES COLLECTIVITES A FORMULER ET A CONDUIRE LEUR STRATEGIE	38
12.5. POSITIONNEMENT DE L’ ANTENNE IRCOD	38

Remerciements

La réalisation de cette mission d'évaluation externe de l'action de l'IRCOD Alsace au Cameroun n'aurait pas été possible sans la disponibilité et la coopération de ses partenaires opérationnels et institutionnels au Cameroun. Dans l'impossibilité de les citer tous, un à un, nous voudrions témoigner notre gratitude à titre individuel à chacun d'eux.

Nous avons écouté chacun attentivement et activement, nous avons exploité minutieusement toute la documentation mise à notre disposition. Nous traduisons les différentes données recueillies fidèlement en un rapport facilement exploitable par tous, pour l'action future.

En espérant que les uns et les autres se retrouvent et se reconnaissent dans ce document.

SIGLES ET ACRONYMES

ACAM : Amicale des Chefs de Mambanda
ACP : Afrique Caraïbes Pacifique
ADV 8 : Association pour le Développement de la Vallée 8
AFD : Agence Française de Développement
APD : Avant projet détaillé
APMM : Association des Populations des Montagnes du Monde
APS : Avant projet sommaire
ASCOMI : Association des Communes du Mbam et Inoubou
BF : Borne fontaine
CAD : Comité d'Animation au Développement
CANADEL : Centre d'Accompagnement des Nouvelles Alternatives de Développement Local
CASS : Centre d'Animation Sociale et Sanitaire
CCF : Centre Culturel Français de Yaoundé
CCLS : Comité Communal de Lutte contre le Sida
CDBA : Comité de Développement de Bessengué Akwa
C2D : Contrat Désendettement Développement
CEFAM de Buéa : Centre de Formation des Administrateurs Municipaux
CEPAD : Centre d'Education Populaire et d'Animation pour le Développement
CES : Collège d'Enseignement Secondaire
CLLS : Comité Local de Lutte contre le SIDA
CE2 : Cours Elémentaire 2^e année
CE1 : Cours Elémentaire 1^{ère} année
CLD : Collectivité Locale Décentralisée
CM2 : Cours Moyen 2^e année
CM1 : Cours Moyen 1^{ère} année
CMV : Centre des Métiers de la Ville
CNLS : Comité National de Lutte contre le Sida
CRAT : Centre Rural d'Appui Technique
CSI : Centre Social Intersectoriel
CTD : Collectivité Territoriale Décentralisée
CUD : Communauté Urbaine de Douala
CUI : Communauté Urbaine de Yaoundé
CVUC : Communes et Villes Unies du Cameroun
DEA : Diplôme d'Etudes Approfondies
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

EAD : Education au développement
ENSP : Ecole Nationale Supérieure Polytechnique de Yaoundé
EPCY : Ecole Publique du Camp YEYAP
ERA Cameroun : Environnement Recherche Action
ETI : Experts techniques Internationaux
FACOD : Fédération Associative des Comités de Développement
FEICOM : Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunal
FOURMI : Programme Fonds aux Organisations Urbaines et aux Micro Initiatives
FSD : Fonds Social de Développement
FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire
GRET : Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GTP/L : Groupe Technique Provincial/Littoral
HYSACAM : Hygiène et Salubrité du Cameroun
IPPTE : Initiative Pays Pauvre Très Endetté
IRCOD : Institut Régional de Coopération Développement
MIC : Marché d'Intérêt Communal
MINATD : Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
OCB : Organisation Communautaire de Base
OSC : Organisation de la Société Civile
PADC : Programme d'Appui au Développement Communautaire
PADDL : Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
PADUDY : Programme d'Appui au Développement Urbain des Villes de Douala et de Yaoundé
PDC : Plan Communal de Développement
PNDP : Programme National de Développement Participatif
SACO : Service Canadien aux Organismes et à la Coopération
SC : Société Civile
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle
SIG : Système d'Informations Géographiques
SNEC : Société Nationale des Eaux du Cameroun
SONEL : Société Nationale d'Electricité
TIC : Technologie d'Information et de Communication
UE : Union Européenne

I. Introduction

La mission d'évaluation externe de l'action de l'IRCOD /Alsace au Cameroun, objet de ce rapport, a été effectuée du 16 au 29 janvier 2007 par une équipe franco-camerounaise composée de madame Véronique QUIBLIER (CIEDEL - France) et de monsieur Guy TALLY OSONO (Arc-en-ciel – Cameroun) dans les villes de Douala, de Yaoundé, de Sa'a et d'Ombessa.

Elle a consisté à rencontrer les partenaires locaux de l'IRCOD/Alsace afin d'échanger avec eux sur les actions réalisées et/ou en cours et recueillir leurs attentes visant l'amélioration de la qualité des interventions futures.

Cette mission de terrain fait suite à celle effectuée en décembre 2006 en Alsace par madame Véronique QUIBLIER où elle avait rencontré les partenaires de l'IRCOD/Alsace basés en France.

L'évaluation s'est déroulée en cinq étapes ci-dessous :

- La préparation de la mission avec le représentant de l'IRCOD au Cameroun et en équipe d'évaluateurs ;
- La conduite des enquêtes de terrain (interviews individuelles et/ou collectives) dans les localités d'intervention de l'IRCOD avec des visites de certaines réalisations ;
- Analyse des entretiens ;
- Organisation, à Yaoundé, d'un atelier de restitution à chaud ;
- Rédaction du rapport provisoire et final.

Le présent rapport de cette mission d'évaluation externe s'articule autour des 12 points suivants :

1. Introduction
2. Rappel du contexte, objet et objectifs de l'évaluation
3. Méthodologie
4. La réalité de la coopération décentralisée au Cameroun
5. Genèse et mise en place de la coopération par l'IRCOD
6. Analyse des actions
7. Dispositifs (financement, convention, aspects décisionnels, appui)
8. Posture des acteurs
9. Pertinence de la coopération par rapport au développement local
10. Perception de la coopération décentralisée et de ses attentes
11. Conclusion : un bilan mitigé en terme d'appui à la maîtrise d'ouvrage
12. Recommandations

II. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

2.1 contexte de l'évaluation⁶⁴

S'appuyant sur un ensemble de projets mis en œuvre, les investigations terrain n'apprécieront ni la finalité des interventions à savoir l'amélioration des conditions de vie des populations ni le degré de réalisation des activités des programmes.

En revanche, l'évaluation portera sur les modes d'intervention, sur les dispositifs institutionnels et opérationnels au regard de la maîtrise d'ouvrage :

- Quelles actions, pour quels résultats dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage et du soutien au développement local ?
- Quelles actions pour quels effets en terme de changements durables (immatériels, structurants, relationnels) sur le territoire ?

Elle sera centrée sur les modes d'interventions et les pratiques liant IRCOD et ses partenaires du sud et sur les dispositifs institutionnels. Pour y parvenir elle va interroger :

- Les résultats et les effets en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage, (renforcement des CTD et reconnaissance de celles-ci) ;
- La pertinence des postulats de base qui fondent l'action et la cohérence stratégique.

2.2. Postulats de base :

Ces questionnements sont sous-tendus par les postulats fondateurs suivants ⁶⁵ :

- Le renforcement des collectivités locales
 - ⇒ *L'importance de crédibiliser l'institution de proximité qu'est la collectivité locale ;*
 - ⇒ *Aider la collectivité à affirmer son rôle de promoteur du développement ;*
 - ⇒ *La nécessaire concertation avec l'ensemble des acteurs locaux concernés.*
- L'accompagnement de la coopération décentralisée
 - ⇒ *L'appui à la maîtrise d'ouvrage ;*
 - ⇒ *Une démarche qui repose sur le compagnonnage de proximité ;*
 - ⇒ *Le suivi de proximité complémentaire à la mobilisation de compétences techniques.*
- Renforcement des collectivités locales : crédibiliser les collectivités en tant qu'institution de proximité dans leur rôle d'animateur et de promoteur du développement, du développement local qui sous-tend des démarches de démocratie participative (Comité de concertation) ;
- Accompagnement de la coopération décentralisée : appui à la maîtrise d'ouvrage et ses modalités (compagnonnage, mobilisation de compétences techniques) ;

⁶⁴ Cf. Note d'étape IRCOD Alsace décembre 2006, Véronique Quiblier (CIEDEL)

⁶⁵ cf. Termes de référence de l'évaluation Ircod août 2006

2.3. Les 4 axes

En accord avec le comité de pilotage d'Alsace et du Cameroun, 4 axes ont structuré cette évaluation :

1 - Résultats des modes d'intervention/ modes opérationnels de coopération

- Modalité de gestion et d'organisation des Collectivités locales (structuration et organisation de certains services) ;
- Renforcement des compétences techniques ;
- Emergence d'acteurs locaux : participation des citoyens à la définition des priorités de développement, des comités de concertation fonctionnant comme des pivots entre les deux dynamiques décentralisation et développement local ;
- Rôle des Collectivités partenaires en tant qu'animateur de développement (définition et soutien à des projets de territoire), et vérifier les dynamiques de développement local.

2 -Evaluation des décisions des communes partenaires (responsabilités technique, politique et financière),

- Posture institutionnelle des Collectivités Territoriales : valorisation des savoirs (savoir, savoir-faire, acquis empiriques et théoriques, réseaux, ressources diverses, etc.), des réseaux, capacité de négociation, avec leurs partenaires en vue de faire advenir leurs objectifs ;
- Maîtrise d'ouvrage : responsabilité politique, technique et financière ;
- Pouvoir décisionnel des Collectivités partenaires de l'IRCOD.

3- Evaluation du dispositif institutionnel d'appui :

- Les dispositifs institutionnels des relations alsaciennes et camerounaises : Antennes IRCOD et communes partenaires ;
- L'accompagnement de proximité opéré par les antennes IRCOD et par des opérateurs locaux associatifs ;
- La pertinence et la cohérence des méthodologies et des moyens mis en œuvre au regard des objectifs assignés à la coopération décentralisée de l'IRCOD ;
- Les dispositifs opérationnels en qualité d'accompagnement, d'appui à la maîtrise d'ouvrage ;
- Les méthodologies et moyens ;
- La prise en compte des priorités des territoires, comment assurer un appui à la maîtrise d'ouvrage sans se substituer ?

4- Cohérence avec l'évolution des politiques nationales de décentralisation :

- La plus-value et la spécificité de la coopération alsacienne dans le contexte camerounais.

III. METHODOLOGIE

3.1 les programmes de l'évaluation⁶⁶

Intitulé des actions	Objectif général	Principaux partenaires	Principales actions réalisées
Coopération avec la Commune urbaine d'arrondissement de Douala 1^{er}	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les capacités communales de gestion et d'organisation administrative - Appuyer le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune dans le cadre de sa politique d'appui aux initiatives de développement local - Promouvoir des échanges entre établissements scolaires 	<p><u>Nord</u> : Lingolsheim</p> <p><u>Sud</u> : Douala 1^{er}, Communauté urbaine de Douala, Doual'art</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Equipement informatique du service de l'état civil - Formation de 3 agents et responsables du service d'état civil - Appui à constitution d'un comité de développement - Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'aménagement global de quartier - Appui/conseil auprès des services techniques (CUD et Douala 1^{er}), hygiène et salubrité, animation sociale et relations internationales - Réalisation d'une borne fontaine, d'un ponceau et de projets (lutte contre les vecteurs de maladies, dotation de petits équipements pour des actions d'hygiène et de salubrité, actions culturelles) - Appui à l'élaboration de projets d'écoles (5 maternelles)
Coopération avec la Commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé 6^{ème}	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune dans le cadre de la réhabilitation du réseau d'assainissement - Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage dans le cadre de sa politique d'appui aux initiatives de développement local 	<p><u>Nord</u> : Erstein</p> <p><u>Sud</u> : Yaoundé 6^{ème}, Communauté urbaine de Yaoundé, CEPAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Appui méthodologique à l'élaboration d'une étude diagnostique pour la réhabilitation du réseau d'assainissement - Appui à constitution de 3 comités de développement fédérés en 1 comité de pilotage - Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'aménagement global de quartier - Appui/conseil auprès des services techniques et bibliothèque

⁶⁶ Tableau issu des TDR de mai 2006

	- Promouvoir des échanges entre établissements scolaires		- Mise en œuvre d'échanges entre 3 écoles à Yaoundé 6 ^{ème} et 3 à Erstein - Aménagement et équipement d'espaces lecture dans 2 écoles
Coopération avec la Commune de Sa'a	- Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune dans le cadre de l'organisation et l'aménagement du marché périodique et de sa politique d'appui aux initiatives de développement local	<u>Nord</u> : Sélestat <u>Sud</u> : Sa'a, ERA Cameroun	- Appui méthodologique au montage d'un projet d'aménagement d'un marché (APS, APD, recherche financement) - Appui au montage d'une filière de compostage structurée autour d'un groupement paysan et formation des responsables
Coopération avec la Commune d'Ombessa	- Mêmes objectifs que pour la coopération avec Sa'a	<u>Nord</u> : Sélestat <u>Sud</u> : Ombessa, ERA Cameroun	- Appui méthodologique au montage d'un projet d'aménagement d'un marché (APS, APD, recherche financement) - Réhabilitation et équipement du foyer communal (matériel audiovisuel, chaises), organisation de la gestion et formation du responsable
Coopération avec la Commune urbaine d'arrondissement de Douala 4^{ème}	- Renforcer la mission de coordination de la commune de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'action sociale et dans le développement local	<u>Nord</u> : Strasbourg <u>Sud</u> : Douala 4, ministère des Affaires sociales	- Formation de 2 responsables animation sociale et prévention VIH - Appui à l'élaboration d'une politique d'animation sociale - Appui au montage d'un projet de construction d'un centre intersectoriel (APS, APD, recherche de financement)

3.2. Principes retenus pour l'évaluation

L'évaluation se basait sur un double postulat :

- la coopération décentralisée participe activement au développement des nouvelles institutions promues par la décentralisation et se positionne comme un soutien à ce processus national
- une démarche interactive avec les comités de pilotage et les opérateurs concernés.

3.3. Echantillonnage

Pour mener à bien cette mission, et conduire un ensemble d'entretiens individuels et/ou collectifs avec les acteurs, l'échantillonnage constitué⁶⁷ s'est voulu représentatif du paysage des partenaires de l'IRCOD, à savoir :

- ✓ Elus locaux (maires, conseillers municipaux, Délégué du Gouvernement auprès des communautés urbaines) ;
- ✓ Responsables des services techniques municipaux ;
- ✓ Les partenaires techniques : ONG d'appui ;
- ✓ La société civile : Organisations de quartiers, comité de développement ;
- ✓ Ecoles : responsables administratifs, encadreurs pédagogiques et élèves ;
- ✓ Partenaires institutionnels camerounais : Ministères, services déconcentrés de l'Etat ;
- ✓ Partenaires institutionnels étrangers ;
- ✓ Autorités locales : chefs de quartiers, chefs de blocs.
- ✓ Etc...

Dans le cadre de la préparation de ces différentes rencontres, le représentant de l'IRCOD au Cameroun a introduit les évaluateurs à travers des correspondances adressées aux partenaires locaux de l'IRCOD. Là où cela a été possible, il s'est déplacé avec les évaluateurs pour les introduire personnellement. La répartition des acteurs rencontrée est la suivante :

	Douala 1	Douala 4	Yaoundé 6	Ombessa	Sa'a	Communauté urbaine	Total
Acteurs engagés dans la coopération décentralisée							
Maires/Adjoint au maire	1	1	0	1	2	0	5
Conseillers municipaux	0	0	3	0	0	0	3
Délégué du Gouvernement	0	0	0		0	1	1
Services municipaux (SG / services technique)	9	2	3	0	1	3	18
Etablissements scolaires	2	1	2	2	1		8
OSC :	7	6	2	0	0	0	15
ONG d'appui	1	0	1	1		0	3
Chef de quartier/bloc	0	1	2	0	0	0	3
Total	20	11	13	4	4	4	56

⁶⁷ En collaboration avec le responsable de l'Antenne Ircod Cameroun

Acteurs externes

Nature	Nombre
Ongs	2 (CANADEL,
Institutionnels camerounais	3
Institutionnels étrangers	3 (SCAC, AFD, UNICEF)
Total	8

Soit un total de **64** entretiens de terrain réalisés.

3.4. Calendrier de la mission

La mission de terrain s'est déroulée du 16 au 29 janvier 2007 (voir calendrier détaillé en annexe). La première semaine a été consacrée à la ville de Douala. Tandis que la deuxième a permis de couvrir les villes de Yaoundé, de Sa'a et d'Ombessa. Ce calendrier a été élaboré et affiné conjointement par l'évaluateur local et le représentant de l'IRCOD au Cameroun : affectation des évaluateurs par catégorie d'acteurs à rencontrer, distribution des rendez-vous.

4.1 Rappel du cadre de la coopération décentralisée

La Constitution de la République du Cameroun promulguée le 18 janvier 1996 confère aux collectivités territoriales décentralisées la mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif.

Tandis qu'en matière de coopération décentralisée, la Loi N°2004/017 du 2004⁶⁸ portant sur l'orientation de la décentralisation en son Titre IV définit la coopération décentralisée :

Article 131 (1) : La coopération décentralisée résulte d'une convention par laquelle deux ou plusieurs communes décident de mettre en commun leurs divers moyens en vue de réaliser des objectifs communs.

(2) Elle peut s'opérer entre des communes camerounaises ou entre celles-ci et des communes étrangères, dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur.

Article 132 (1) : Les communes peuvent adhérer à des organisations internationales de villes jumelées ou à d'autres organisations internationales des villes.

(2) La convention y relative, préalablement autorisée par délibération du conseil municipal soumise par le représentant de l'Etat à l'approbation préalable du Ministre chargé des Collectivités Territoriales.

La coopération décentralisée⁶⁹ est souvent définie comme : «l'action internationale des collectivités locales, étroitement liée en Occident au processus de décentralisation. Elle apparaît comme l'expression de l'affirmation d'une identité et d'une personnalité locales distinctes de l'Etat, au-delà des frontières nationales».

Ce flou apparent, conjugué à l'absence de cadre politique précis, laisse de larges marges de manœuvres aux acteurs pour définir l'objet de leur relation. Cela ne se fait pas toujours dans le respect des procédures en vigueur. Car souvent, les administrations de l'Etat sont informées a posteriori par les collectivités locales engagées.

4.2 Approche et pratique de la coopération au Cameroun⁷⁰

« La coopération décentralisée se présente de plus en plus, en dépit des précautions de langage des promoteurs comme des bénéficiaires, à la fois, comme une reconnaissance internationale du rôle incontournable des villes dans le développement des pays du Sud et une nouvelle approche pour capitaliser l'aide publique au développement.

En ce sens, elle relève donc, tout compte fait, d'un dispositif plus large, une nouvelle vision de la politique de développement en faveur des pays du Sud.»

⁶⁸ MINATD et SCAC, Recueil des lois de décentralisation, P 37

⁶⁹ FEICOM, Le Communal : Carte communale du Cameroun, 2002 – 2007, P23

⁷⁰ FEICOM, idem, PP24-25

Le décret n°77/25 du 25 mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes dispose certes que « *le ministre de l'Administration territoriale décide des missions à accomplir hors du territoire national par les délégués du gouvernement, les maires et administrateurs municipaux, ainsi que de l'opportunité des jumelages des communes avec celles des pays étrangers* » (art.89).

Mais ce texte à lui tout seul n'est pas suffisant, surtout lorsqu'on sait que les relations internationales relèvent d'une manière générale de la compétence du Ministère des Relations Extérieures qui dès lors participe aussi à l'encadrement des actions internationales des collectivités camerounaises, bien que celles-ci aient pour tutelle, le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

Dans le cas des actions soutenues par l'IRCOD au Cameroun, on retrouve plusieurs approches de la coopération, synthétisées ci-dessous :

⇒ La coopération décentralisée, basée sur la multiplication des échanges

Dans ce cadre, la coopération recherche la rencontre avec d'autres cultures. La qualité des relations humaines en est son moteur. Cette caractéristique est très présente dans les activités d'Education au Développement et a été souvent énoncée lors de nos entretiens par les acteurs camerounais (exemples : Douala 4 dans la mise en place du CSI avec la CU de Strasbourg ; Douala 1 dans l'informatisation du service de l'état civil).

De plus, elle est aussi prégnante dans les approches des partenaires alsaciens : elle prend la forme d'envoi d'ouvrages scolaires ou d'argent pour constitution de fonds de bibliothèque, dons d'outils de promotion de lutte contre le SIDA. Exemple :

- ✓ La réhabilitation de la bibliothèque municipale d'Ombessa ; les ouvrages ont été réunis par le maire,
- ✓ Le renforcement de la bibliothèque municipale de Douala 4 en kits et matériels didactiques de sensibilisation contre le SIDA.

⇒ La coopération décentralisée qui met en oeuvre des actions opérationnelles

Cette exigence de réalisation se retrouve dans un ensemble d'actions de l'IRCOD, en direction des habitants des collectivités partenaires :

- ✓ Le projet d'éclairage public à Yaoundé 6 ;
- ✓ Accès aux services de base : la construction d'une borne fontaine et d'une passerelle à Douala 1^{er} ;
- ✓ Don d'un motoculteur à Sa'a pour le ramassage des ordures ménagères ;
- ✓ La réhabilitation en cours d'un foyer municipal à Sa'a ;
- ✓ Appui à la mise en place et à la gestion de services publics fonctionnant sous l'autorité des collectivités locales (Etat civil, CSI) ;
- ✓ Etc.

⇒ La coopération d'appui institutionnel :

Il s'agit d'accompagner les collectivités locales partenaires à assumer leurs compétences traditionnelles et nouvelles, rattachées au processus de la décentralisation.

Ces trois approches sont complémentaires, jalonnent l'histoire des relations de coopération. La prédominance d'une de ces composantes agit d'une part sur la manière de concevoir les relations et d'autre part sur la conduite des actions.

L'appui institutionnel va favoriser la maîtrise d'ouvrage de la collectivité partenaire préservant sa responsabilité décisionnelle. Tandis que l'approche opérationnelle ne partage pas obligatoirement ni systématiquement cette maîtrise d'ouvrage cherchant prioritairement des résultats (à court terme) en terme de développement souhaitant exprimer ainsi sa solidarité.

Quel est le point d'équilibre reliant l'opérationnalité et la dimension institutionnelle ? L'objet de cette évaluation est centré sur le processus d'acquisition de compétences en maîtrise d'ouvrage des collectivités camerounaises (décisionnelles, techniques) en prenant en compte les dimensions suivantes en terme de :

- compétences techniques ;
- financement ;
- modalités d'appui ;
- participation citoyenne.

Les communes peuvent ainsi s'appuyer sur :

- l'IRCOD, les collectivités alsaciennes, les ONG locales, bureau d'études ;
- les services techniques de l'Etat.
- leurs propres compétences issues de leurs services techniques (Douala 4), Etat – civil (Douala 1 - Lingolsheim) ;
- des échanges entre élus, visites institutionnelles : stages, missions.

V. Genèse des actions de coopération de l'IRCOD

5.1 Genèse des relations entre les collectivités alsaciennes et camerounaises

La demande de mise en place d'une coopération décentralisée peut provenir aussi bien du Nord que du Sud. Au-delà de ce souhait, il ressort qu'il n'y a pas à proprement parler de critères précis de sélection de partenaires tels que la démographie, la taille du territoire ou des caractéristiques géographiques. Cependant certaines thématiques peuvent orienter les choix tels que la problématique santé publique qui a permis d'associer Strasbourg et Douala 4^{ème}. Dans une simple recherche de partenaire, l'IRCOD oriente et propose des collectivités en fonction des opportunités et de leur caractéristique. D'une commune à l'autre, les raisons et les motivations exprimées diffèrent :

- ⇒ Relation personnelle, « une affaire d'individu »: une aventure personnelle, liens affectifs avec le pays :
 - ✓ A l'origine, des volontaires français ont travaillé à Ombessa et à Sa'a. Et certains se sont mariés avec les filles de ces localités.
- ⇒ Des rencontres d'intérêt, de part et d'autre, relayées par l'accompagnement de l'IRCOD qui doit chercher et convaincre telle ou telle collectivité locale afin qu'elle accepte de s'engager :
 - ✓ Douala 1 et Lingolsheim, sous l'impulsion de l'IRCOD, se sont rencontrés autour de l'Etat civil, de projets d'aménagement quartier, de réduction de poches de pauvreté, et d'animation de quartiers difficiles ;
 - ✓ Yaoundé 6 a saisi l'opportunité d'un stage en Alsace des animateurs du CASS/CEPAD en 1996.
- ⇒ Convergence des priorités d'actions
- ⇒ Prise en compte des priorités d'actions présentées par les collectivités locales :
 - ✓ Douala 4 et Communauté Urbaine de Strasbourg soutiennent des actions en matière de santé publique : intégration de la lutte contre le VIH/SIDA dans les missions du centre intersectoriel. La ville de Strasbourg animée par cette thématique s'est adressée à l'IRCOD qui a recherché et trouvé une collectivité au Cameroun intéressée par cette problématique.
 - ✓ Yaoundé 6 exprimant la nécessité de gérer les réseaux de drainages des eaux : la priorité à l'assainissement qui s'est traduit par la réalisation d'un pré-diagnostic.

Il convient de relever la place spécifique des activités d'Education au Développement. Celles-ci sont des points d'entrée et permettent d'assurer le « maintien » de la relation lorsque la coopération rencontre des blocages et évolue difficilement. Cette option trouble la perception de la coopération des acteurs camerounais. Connaissant les autres activités à dimension projet, ils attendent beaucoup plus que ces échanges scolaires souvent fluctuants.

- ✓ Douala 1er par rapport au projet d'école / aménagement réhabilitation / des écoles maternelles communales : revendication de statut des enseignants.

5.2 Cohérence des actions avec le contexte national

L'Etat définit les grandes orientations générales et les départements ministériels élaborent les politiques sectorielles de leur ressort.

Les choix au niveau local ne peuvent donc être faits indépendamment des choix de l'Etat dont le rôle d'harmonisation reste et doit rester déterminant pour assurer, à un degré supérieur, l'intérêt de la collectivité nationale.

- ✓ Douala 1 est précurseur dans l'informatisation de l'Etat civil au Cameroun. Mais la duplication dans d'autres communes a été stoppée par l'Etat faute d'études préalables, et de stratégie d'accompagnement de cette innovation. Actuellement, il y a une implication du MINATD et de la coopération française sur l'étude d'une généralisation de l'informatisation et harmonisation des services de l'Etat civil et des procédures.
- ✓ Douala 4 : la collaboration entre le GTP/L et le CCLS est à renforcer, même si le choix de la ville de Douala 4 s'est fait avec le CNLS et le GTPL et que la formation de la responsable communale a eu lieu à Strasbourg en accord avec le GTPL. Actuellement les liens avec la politique communale de lutte contre le sida sont distendus. Dans la répartition des rôles, le GTP/L finance les activités des CLLS en fonction des plans d'actions proposés par ceux-ci. Tandis que le CCLS qui doit coordonner et superviser tous les CLLS de son ressort territorial, reçoit une dotation de la mairie pour ses activités. Or CCLS dont le Maire est président ne fonctionne pas (ne tient pas de réunions depuis plus d'un an) et est peu impliqué dans l'encadrement des CLLS. La mairie de Douala 4 n'arrive pas à dégager des fonds à allouer au CCLS. Ainsi, l'animatrice basée à l'Hôpital de District de Bonassama, qui joue le rôle de la correspondante communale du GTP/L n'a reçu aucun moyen d'action de la mairie de Douala 4. Souvent, le GTPL est seulement informé des actions entreprises par la Communauté Urbaine de Strasbourg et regrette que les actions de prévention de cette coopération ne s'inscrivent pas plus dans ses activités. La dotation en préservatifs est jugée inutile et l'envoi de supports de sensibilisation alsaciens est peu adapté au contexte local, illustrant l'absence de collaboration.
- ✓ La Promotion des actions sociales à Douala 4 s'est traduite par l'engagement financier et le détachement d'une fonctionnaire du ministère des affaires sociales.
- ✓ Le soutien à des Ecoles maternelles communales de Douala 1 s'inscrit dans les nouvelles compétences des communes camerounaises.
- ✓ L'aménagement de quartier initié par la CU Douala 1 soutenu par l'IRCOD a été repris par la Banque Mondiale sans en respecter à priori les principes sur lesquels cette coopération était basée à savoir un processus de concertation entre la société civile et la municipalité de proximité. La collectivité d'arrondissement a été évincée au profit de la CUD bien que les actions concernent sa circonscription. Il aurait été préférable de favoriser une relation tripartite société civile / Commune d'arrondissement / Commune urbaine de Douala).

On remarque que les coopérations décentralisées commencent par les hommes, mais il faut que ces relations s'inscrivent au niveau des institutions. Car les hommes passent mais les collectivités restent. L'enjeu est donc bien de dépasser ce lien personnel pour déboucher sur une construction institutionnelle. A titre de comparaison, les choses marchent bien au niveau des coopérations bilatérales qui ne dépendent pas du ministre ou du chef de l'état en poste, mais bien du gouvernement.

Comment mettre en pratique l'idéal de solidarité sans tomber dans l'assistanat ?

L'une des valeurs sûres de la coopération de la France en Afrique et particulièrement au Cameroun est la coopération décentralisée. Cette volonté a été affirmée lors des assises de la coopération décentralisée entre la France et le Cameroun en fin 2003, dont le thème était : « Faire des relations entre collectivités locales un axe majeur de la coopération France - Cameroun ».

Ces assises étaient placées sous le haut patronage du Ministre d'Etat chargé de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation. Malheureusement, par rapport à d'autres régions du continent, l'Afrique Centrale et le Cameroun sont à la traîne dans ce domaine. L'Afrique demeure encore pour un large éventail des CTD du Nord comme une terre de mission presque naturelle étant au cœur de la « zone solidarité prioritaire ».

La tentation de récupération politique de ces nombreuses actions de proximité tant par l'Etat que par tous les élus locaux est évidente.

Au niveau du Cameroun, l'Etat tente tant bien que mal de canaliser la coopération décentralisée pour éviter de laisser à des collectivités locales étrangères la possibilité de venir à leur guise financer des projets qui leur conviennent. Parfois, la frontière entre l'envie de canaliser et la volonté d'influer est ténue. Il faut donc se garder de tout angélisme.

A l'heure de la décentralisation et de la démocratisation au Cameroun, les communes camerounaises sont souvent dans l'incapacité d'assurer leurs nouvelles compétences et de répondre à la demande sociale des habitants. Démunies en moyens humains (élus expérimentés, personnels compétents, cadres techniques en nombre suffisant), les municipalités se tournent vers le Nord et précisément vers la France.

Compte tenu du contexte de crise économique qui a amenuisé les ressources de l'Etat et les subventions aux communes, on est preneur sur tous les fronts.

« On s'engage d'abord dans la coopération décentralisée dans l'espoir de diversifier ses sources de financement. On cherche les motivations et les domaines de coopération après ».

Ainsi, outre la « gestion locale institutionnelle » (c'est-à-dire tout ce qui concerne la gestion municipale et les services urbains, la démocratie et la vie associative locales), l'éventail est très vaste :

- ✓ L'aménagement du territoire, l'éducation et la culture occupent une place prépondérante avec des actions multiformes : réhabilitation de salles de classes, création de bibliothèques (scolaires ou municipales), fourniture de manuels scolaires, équipement, etc. L'impact de telles actions sur la vie locale n'est effectif que si elles mobilisent les citoyens.

Si les actions de la coopération décentralisée requièrent des compétences techniques et un savoir-faire au Nord comme au Sud, elles interpellent les motivations premières animées par une conception humanitaire. En effet, la professionnalisation va de pair avec un certain militantisme et sont des ingrédients de succès de la coopération décentralisée.

Des questionnements de fond :

- ⇒ Comment mettre en pratique l'idéal de solidarité sans tomber dans l'assistanat ? Les collectivités locales sont confrontées à ce dilemme, car la réciprocité ne se décrète pas. Mais à l'arrivée, tout le monde doit être gagnant sur la durée. Et la réciprocité n'est pas à confondre avec la contrepartie, qui ne se résume pas aux bilans de passifs et actifs comme dans une opération comptable.

La coopération décentralisée n'étant pas seulement une affaire d'adduction d'eau, de construction de salles de classe ou de réfection de voirie.

C'est aussi un outil de développement. Pour les élus camerounais, on reconnaît que la coopération décentralisée doit bénéficier d'abord au Sud. La réciprocité constitue avant tout un choix, une volonté de mettre à égalité les apports du Nord et du Sud en dépit de leur nature différente. Il s'agit de « faire ensemble ».

- ⇒ Comment dès lors faire pour ne pas « exporter » une théorie, mais de proposer une référence adaptable, un modèle imitable ?
- ⇒ Avec l'élargissement de l'Union Européenne et la construction d'une politique internationale commune, comment pourront évoluer et s'adapter les coopérations décentralisées entre les villes françaises et camerounaises ? Les couleurs sur ce plan sont données par l'Accord de Cotonou signés le 23 juin 2000 entre les pays Afrique Caraïbes Pacifiques et l'Union Européenne, entérinant la politique de Bruxelles dans ce domaine.

VI. Analyse des actions : Quelles actions pour quels résultats ?

6.1 Compétences et responsabilités⁷¹

Sur la base d'une lecture transversale, il a été observé les compétences acquises et reconnues suivantes :

⇒ *Compétences techniques, organisationnelles :*

Conduite de projets, organisation des services, techniciens communaux impliqués directement dans l'action :

- ✓ Ecoles de la commune de Douala 1: les agents des services techniques de la mairie ont réalisé des études techniques (devis descriptif et estimatif) et des travaux de réhabilitation des bâtiments scolaires. Des prestataires locaux (artisans/menusiers/peintres) ont ainsi été mobilisés.
- ✓ La commune de Yaoundé 6 : les services techniques ont participé à la réalisation des études d'assainissement ;
- ✓ le service d'action sociale de la commune de Douala 4 : a participé activement à la l'élaboration du CSI et vise l'implication des acteurs sociaux de la commune. Les services techniques ont réalisé des études techniques préliminaires de ce projet.

⇒ *Gestion des communes et compétences stratégiques*

- Formation des conseillers municipaux délégués des commissions de Sa'a et d'Ombessa à l'élaboration d'un projet et à la définition d'organigramme ;
- Application des modalités de passation de marché public (exigence des procédures et mécanismes de transparence) :
 - ✓ Constitution d'une commission de passation de marchés dans les communes de Sa'a et Douala 4 ;

⁷¹ Cf. Volume 1 § 6.1 présentation des catégories de compétences et responsabilités : opérationnelles, organisationnelles et décisionnelles.

- ✓ Les communes de Douala 4 et de Yaoundé 6 : montage de dossiers d'appel d'offres.

Cette compétence porte sur la mise en place de partenariats, des contacts avec des bailleurs des fonds ou organismes d'appui :

- ✓ La commune de Douala 4 a participé à la recherche de financement pour son CSI et a rencontré différents bailleurs (MINAS, CUD, Ville de Strasbourg, UNICEF). La demande introduite auprès du SCAC/FSD a été portée par le responsable de l'Antenne IRCOD.
- ✓ Les communes d'Ombessa et de Sa'a ont cherché et mis en place des alternatives à l'agencement d'un marché dont le calibrage fut trop ambitieux : la construction des toilettes publiques au marché avec le PNDP, la réalisation d'un forage, l'éclairage public.

⇒ *Des compétences à renforcer*

La recherche de données

Si la compétence des communes partenaires de l'IRCOD semble respectée dans les dispositifs, cependant, il y a des difficultés à rechercher l'information pour arbitrer dans la conception et le suivi des ouvrages (marchés ruraux, CSI, foyer communal).

L'ingénierie de projets :

- ✓ Le projet FSD de construction d'un CSI de la commune de Douala 4 est envisagé sur un site qui est une ancienne décharge urbaine (scierie). Les études d'aménagement menées ne semblent pas avoir été approfondies aux aspects géophysiques des sols. La question foncière devrait aussi faire l'objet de grande attention (la propriété de terrain est à régulariser). Toutes ces questions ont été posées, mais pour le moment, la démarche « politique » a « primé » sur le technique.
- ✓ Les études de faisabilité des MIC de Sa'a et Ombessa ont été surdimensionnées⁷². En effet, il y a une inadéquation de la taille des projets par rapport à la capacité financière et humaine des communes. Afin de pallier à certaines des insuffisances soulevées, la commune de Sa'a s'est attaché les services d'un ingénieur ENSTP, sous forme de contrat temporaire.

La démarche participative

Dans le cadre du projet de construction du CSI, le comité de quartier MAMBANDA a été consulté par le service social municipal, en amont, en vue d'identifier la nature des prestations, pour définir le cahier des charges du CSI et pour définir les coûts "acceptables" des prestations offertes. Les modalités prévisionnelles de gestion sont à définir conjointement (communes et populations) afin de responsabiliser le comité dans l'organisation et la gestion du CSI. Cette implication permettra de renforcer leur capacité de décision, d'arbitrer sur les services en fonction des ressources (subventions, cotisations disponibles) et dépenses.

⁷² Les bureaux d'études locaux ont fait des propositions techniques à partir de références alsaciennes et des attentes collectées lors du forum de concertation. Les enjeux politiques ont primé sur la faisabilité de l'étude issue des réalités locales validant ce projet ambitieux.

Car au-delà du budget présenté dans la demande de financement, (dossier élaboré par le responsable de l'IRCOD), l'Assistante sociale de Douala 4 envisage d'élaborer et d'être accompagnée dans la construction des outils financiers de ce centre.

- ✓ A Yaoundé 6, la FACOD après avoir été consultée et associée lors de l'élaboration du projet d'éclairage public. Sa participation est matérialisée par une convention où il ressort que la FACOD n'aura à intervenir que lors de la première panne.

6.2 Des compétences individuelles

Les compétences sont focalisées sur un individu (élu ou technicien) et parfois sur un service mais avec un faible impact sur l'institution communale. Ce qui entraîne :

- Une faible ou une totale absence de diffusion interne d'informations entre services municipaux ou d'essaimage de compétences.
 - ✓ Les deux directrices des écoles maternelles de la commune de Douala 1, formées à Lingolsheim, n'ont pas transféré leurs acquis auprès de leurs collègues. L'une d'elles a depuis été affectée dans un autre service municipal sans aucun lien avec les écoles.
 - ✓ La bibliothécaire de Yaoundé 6, formée à Madagascar, a été écartée par le nouveau Maire, remplacée par un agent qui n'a reçu aucune formation dans ce domaine.
- Des jalousies entre services :
 - ✓ Les services techniques de Douala 4 s'interrogent sur les critères de choix des personnes envoyées en stage en Alsace. « C'est leur chose, j'attends mon tour ». Même si le chef des services techniques bénéficie déjà de formations locales avec le projet Urba Cam.
 - ✓ Le service communication de Yaoundé 6 comprend peu cette coopération et n'a pas évoqué dans les quelques bulletins d'information de la mairie les actions conduites avec Erstein et l'IRCOD.
- Des questionnements du Conseil municipal (Sa'a / Ombessa) :
 - ✓ La mission de l'IRCOD auprès des CTD camerounaises n'est pas toujours bien perçue. Rarement sollicités dans la conception des actions, les conseillers municipaux attendent les financements et la réalisation des projets et non des appuis immatériels. Frustration accentuée par le fait que la spécificité des actions de l'IRCOD (principalement un compagnonnage de métiers) est mal connue. Par ailleurs, ils ont l'impression que l'IRCOD perd beaucoup de temps (parfois plus d'un an) avec des études qui ne débouchent pas sur des réalisations concrètes.

Ce déficit d'application en terme de procédures entraîne une perte des acquis et ne permet pas de pallier le turn-over des personnes.

Ce renforcement de compétences se traduit par une plus grande perception des responsabilités qui s'exprime par un plus grand engagement des cadres communaux dans leur mission et par un renforcement de la notion de service public :

- ✓ Engagement personnel à souligner des responsables du service social à Douala 4 et de l'Etat-civil de Douala 1 ;

- ✓ Financement personnel des frais de voyage par Mme Jeanne BIKAY de Douala 1 dans la cadre des participations aux modules de mise à jour de l'application logicielle LOGITUD relative à l'Etat civil ;
- ✓ Extension des horaires de travail par la responsable de la bibliothèque municipale de Douala 4 en période d'examens scolaires ;
- ✓ Pour les OCB : la gestion des ouvrages tels que la borne fontaine du CDBA (cf. § 6.4).

6.3 Modalités d'acquisition de compétence :

Les compétences des partenaires de l'IRCOD s'acquièrent lors des missions des techniciens alsaciens au Cameroun, lors des stages des techniciens camerounais en Alsace et pendant l'accompagnement de proximité par l'antenne de l'IRCOD. Pour y parvenir, elles suivent la démarche suivante :

1. Les TDR sont négociés sur un objet très précis, construit entre la collectivité alsacienne, le stagiaire camerounais, son maire et l'antenne IRCOD.
2. A l'issue du stage, le stagiaire rédige un rapport de stage, diffusé, parfois après avoir été amendé par son homologue alsacien (Chef de service de la protection des mineurs cas de la CU Strasbourg et l'Animatrice sociale à Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 4). La diffusion du rapport validé auprès des partenaires est assurée par l'antenne de l'IRCOD.
3. Accueil des missions techniques, du pré-diagnostic au spécifique, axées sur l'action prioritaire :
 - ✓ Demande du maire d'une mission d'état des lieux, d'identification des problèmes et besoins d'assainissement de la commune de Yaoundé 6 ;
 - ✓ Ecoles maternelles, projet d'école et plan d'aménagement de Bessengué Akwa pour la commune de Douala 1 ;
 - ✓ Réalisation d'un pré-diagnostic du projet de construction du CSI à Douala 4°.
4. Gestion du différentiel technique et de contexte

Pour gérer ce différentiel technique, il a été mis en place

 - Un accompagnement des communes camerounaises par l'antenne de l'IRCOD
 - Des propositions d'actions qui permettent des arbitrages techniques par les collectivités :
 - ✓ La collaboration entre la CUD et la commune de Douala 1^{er} a été formalisée par une convention portant sur l'aménagement du quartier de Bessengué Akwa et s'est concrétisée par quelques actions communes telles que les travaux de curage du drain Mboppi.
 - ✓ Douala 1 : élaboration par les techniciens de la CUD et la commune de Douala 1^{er} d'un manuel de portage de projet sur la conception et la mise en œuvre d'un projet de quartier appliqué à Bessengué Akwa et sur la définition du rôle des acteurs de Douala 1.

6.4. Emergence d'opérateurs locaux

Si les institutions de l'Etat reconnaissent qu'elles ne peuvent plus travailler seules et qu'elles doivent s'appuyer sur la société civile, la mise en pratique reste longue et difficile.

Il s'agit d'apprendre à composer avec ce nouvel interlocuteur composite, souvent peu structuré et de savoir créer des espaces de débats.

Notons dans le cadre du C2D, l'appui aux initiatives de la CUY et de la CUD d'introduire la démarche participative dans les services municipaux.

Il est à souligner également le travail précurseur des ONG locales en terme d'ingénierie sociale :

- ✓ Doual'art a conduit un processus de consultation dans le quartier d'Akwa Bessengué ; le CEPAD a fait de même dans les quartiers cibles de Melen 7 A et 7B et Nkolbikok 2 à Yaoundé 6^{ième} ;
- ✓ La démarche participative a été amplifiée par le PNDP notamment à Sa'a et à Ombessa (Un séminaire de lancement de ce dispositif a été organisé à Sa'a en janvier 2007) ;

Les organisations base :

Les interventions sont axées sur des forces vives antérieures ; structure faîtière / associations de blocs :

- ✓ Au quartier MAMBANDA à Douala 4, l'ACAM créée depuis plus de 20 ans regroupe les responsables de 39 blocs. Elle possède une longue expérience en matière de projets car ayant collaboré avec de nombreuses ONG : Projets urbains du programme FOURMI (GRET), Etudes et construction d'un centre de santé (Mission Canadienne), Aide aux enfants handicapés (UNICEF), Campagnes de sensibilisation sur le VIH/SIDA (CARE Cameroun et Cameroon Link), Cartographie du quartier réalisée (Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat), etc.
- ✓ CDBA à Douala 1 a été créé par Doual'art sur la base d'associations existantes dans les différents blocs du quartier ;
- ✓ Fédération Associative des Comités de Développement de MELEN 7A et 7B et de NKOLBIKOK 2 et les comités de développement pour ces trois quartiers créés par le CEPAD à Yaoundé 6.

Ces OSC jouent le rôle d'interlocutrices pour identifier les attentes prioritaires des habitants et les modalités de réponse adaptées et auxquelles, le cas échéant, des travaux peuvent être confiés. Plus généralement des responsabilités de gestion des équipements.

Elles participent à l'identification des besoins et des priorités d'action, assurent le suivi (plus ou moins de manière continue) des activités. Et elles sont impliquées dans la définition du cahier des charges, dans la gestion et la maintenance des ouvrages :

- ✓ CDBA de Douala 1 est impliqué dans la gestion de la borne fontaine avec l'appui de Doual'Art ;
- ✓ L' ACAM pour le projet du CSI de Douala 4 ;
- ✓ A Yaoundé 6, la FACOD a été associée au choix d'implantation du lampadaire du projet d'éclairage public et s'est engagée à assurer la sécurité et la maintenance des ces investissements. Toutefois, elle ne s'implique pas actuellement dans la gestion de ce service, se sentant non reconnue par la commune et le CEPAD.

Malgré la présence des OSC, la maintenance et la pérennité des ouvrages réalisés sont à renforcer :

- ✓ Le projet d'éclairage public à Yaoundé 6 rencontre des problèmes dans la collecte de cotisations des ménages liés au manque de travail en amont (calcul des charges récurrentes prévisionnelles, insuffisance de sensibilisation des ménages, manque de crédibilité de la FACOD).

Situation qui s'explique également par un ensemble d'événements (changement de maire, manque de transparence dans la gestion des affaires publiques, absence d'actions de la commune) qui ont fortement entamé le crédit de confiance liant la population et la commune.

- ✓ Si un compte prévisionnel d'exploitation du CSI de Douala 4 a été élaboré, il convient de relever que la mairie de Douala 4 comme l'ACAM ne s'appuient pas suffisamment sur d'autres expériences antérieures similaires. Or, il en existe au niveau national, des projets tels que l'aménagement de la vallée 8 de Nkondongo à Yaoundé (Projet GRET, AFVP, association ADV 8, ENSP, CASS, CUY et Mairie de Yaoundé 4)⁷³ ; un projet qui s'est terminé en queue de poisson : après la construction des locaux des conflits d'intérêts ont émergé entre les partenaires, les OSC et usagers ;
- ✓ Le projet de construction des MIC de Sa'a et d'Ombessa révèle les limites des avant projets sommaires et détaillés , si ceux-ci ne tiennent pas compte des réalités locales (capacités techniques et financières des communes).

D'une manière générale, il se dégage le constat d'une faible communication dans le quartier à partir des OSC : Le CDBA (Douala 1^{er}) et la FACOD (Yaoundé 6^e).

En définitive, les OSC sont connues et sollicitées par les communes notamment lors de l'identification des besoins avec la présence des services techniques. Leur présence, par contre, s'estompe dans les phases suivantes. Structurellement faibles, elles ne se positionnent pas comme des interlocutrices fiables et sont donc peu reconnues et crédibles.

Même si dans une certaine mesure, le CDBA est invité au conseil municipal de Douala 1 ou par la CUD pour délivrer des communications, donner son avis, sa parole n'est pas toujours prise en compte.

Le tableau ci-dessous illustre mieux la situation des OSC :

⁷³ CCD et PSH, Table ronde Habitat et développement urbain, Forum des partenaires de la coopération : Panorama des coopérations décentralisées et non gouvernementales, 1995, PP 79-82

Rôles des OSC	Forces	Limites
<ul style="list-style-type: none"> - La participation à la hiérarchisation des besoins de quartiers ; - Une prise de conscience de leur capacité à revendiquer leurs droits, à peser sur les décisions prises par les autorités pour les domaines qui les concernent ; - La reconnaissance et la valorisation de leur positionnement ; - Des échanges avec les services techniques de mise en œuvre des actions et de la prise en compte de la maintenance des ouvrages à (Douala 1^{er}). 	<ul style="list-style-type: none"> - CDBA : consultation par le Bailleur de Fonds, invité aux conseils municipaux (Douala 1, CUD), contacts avec la collectivité locale, identifié par la Banque Mondiale ; - Quartier MAMBANDA : définition des prestations de services du CSI Douala 4 ; - La FACOD qui intègre en son sein des conseillers municipaux de Yaoundé 6 habitant le quartier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Des résultats restent très embryonnaires : Structurellement fragiles la société civile dispose d'un poids réel encore très limité en raison de sa faible structuration, de la représentativité insuffisante de ses leaders et souvent de leur légitimité remise en question: <ul style="list-style-type: none"> ✓ FACOD (Yaoundé 6), CDBA (Douala 1) : non fonctionnement des comités des sages et des comités de blocs ; ✓ Implosion du CDBA et de la FACOD à Yaoundé 6 car peu de relations avec les habitants et la non prise en compte de la stratégie des acteurs ; - Une faible prise d'initiative : CDBA/assainissement - Des contacts limités avec les services municipaux par manque de moyens : Douala 1, Sa'a ; - Pas d'espaces de concertation avec les mairies ; - Des schémas techniques des ouvrages discutés, mais avec des modes de gestion flous et incomplets pour les acteurs (uniquement un sommaire du compte d'exploitation élaboré pour le foyer communal de Sa'a). Cette situation nécessite donc une dynamisation constante par l'ONG d'appui pour conserver la motivation. - Une mobilisation focalisée et limitée seulement à la réalisation de l'ouvrage : Dès que l'ouvrage est arrivé, le dynamisme s'évapore (la dormance de FACOD à Yaoundé 6° qui n'a plus tenu de réunion de juin 2006 à janvier 2007 ;

L'accompagnement des associations par les organismes d'appui a été essentiellement constitué d'un appel à mettre en place des organisations, à les aider à identifier et à hiérarchiser les besoins. Toute la dimension "vie associative" n'a pas fait l'objet d'un travail approfondi, mettant en péril leur pérennisation : choix d'un objet réellement débattu et non d'opportunité, de mode d'organisation, de gestion financière, de positionnement par rapport aux autres organisations.

6.5. Rôle des collectivités locales

Animateur, reconnaissance, légitimité, relation, Un rôle en cours d'acquisition

Les services techniques tissent des relations avec les OSC

- ✓ des visites de terrain effectuées par les services techniques et d'animation sociale à Douala 1 souvent à la demande de Doual'art en fonction des besoins d'animation et de l'évolution du projet ; et des visites prévues les services municipaux et le CDBA (contrôle trimestriel de la borne fontaine).
- ✓ la participation de ces services municipaux dans les phases d'identification (le CSI de Douala 4, l'éclairage public de Yaoundé 6).

Mais il se pose des problèmes notamment :

- Pour identifier les organisations qui sont réellement en prise avec les populations et qui disposent de compétences reconnues au niveau des quartiers (Cf. §6.4) ;
- L'identification menée par les ONG d'appui (Doual'art, CEPAD) est axée sur l'action à conduire soumise à une obligation de résultats au détriment des dynamiques existantes et de renforcement des OCB. C'est bien conscient de la faiblesse des structures et de l'organisation de la société civile que l'IRCOD a proposé à des ONG locales de faire un travail d'accompagnement visant le renforcement interne, la réalisation du projet et l'établissement de partenariat notamment avec les collectivités locales pour un développement concerté entre les acteurs.

Certains élus prennent en compte leur rôle de proximité, dans le cadre de :

- ✓ Visite des quartiers par le maire de Yaoundé 6 ;
- ✓ Valorisation et promotion de la bibliothèque dans les écoles et quartiers : Ombessa et Douala 4.

Des relations avec les structures déconcentrées de l'Etat :

- ✓ Demande de mise à disposition des fonctionnaires : (agent du MINAS à Douala 4) ;
- ✓ Appui des communautés urbaines auprès des communes d'arrondissement (Yaoundé 6, Douala 1 et Douala 4) à l'élaboration de plan d'aménagement urbain des quartiers, à la réalisation des études techniques, mise à disposition de la documentation (plan, carte).

Des difficultés apparaissent quand les collectivités locales ne disposent ni des moyens techniques, ni des moyens financiers pour répondre à leurs attributions. Elles sont paralysées par les rapports conflictuels entre les différentes autorités municipales (CUD)

Une légitimité axée sur les réalisations

Ce sont les actions en cours qui déterminent la reconnaissance et la légitimité des communes d'arrondissement et les communes rurales. Or leur légitimité est à consolider et doit dépasser les actions ponctuelles pour aboutir à l'élaboration de politiques sectorielles :

- ✓ Le travail de la mairie de Douala 4 est actuellement limité à l'effet de pose de la première pierre du CSI (« démarche politique »). L'initiative de la pose de la 1^{ère} pierre répondait à l'objectif de visibilité de la coopération entre Strasbourg et Douala 4. Par contre on peut déplorer qu'elle soit venue un peu tôt par rapport à la maturation technique et sociale du projet. Dans la mesure où le CSI se veut une action pilote, il convient de se demander quelle politique communale en matière de santé publique et d'actions sociales avec la mise en place de cette infrastructure ? Quelles articulations entre la politique communale et les stratégies sectorielles de santé publique et du développement social du Cameroun ?
- ✓ L'éclairage public du quartier Melen (Yaoundé 6) a comme premier enjeu de remotiver, de gagner la confiance des habitants, en donnant un signal fort d'action, après un flou et un immobilisme de l'ancienne équipe municipale.
- ✓ La passerelle inachevée d'Akwa Bessengué à Douala 1 entache la perception positive de la mairie et souligne les difficultés des principes de continuité entre changement d'équipe municipale.
- ✓ Le kiosque à eau géré par le CDBA est perçu par les populations plus comme une réalisation de Doual'art que de la mairie de Douala 1 du fait de déficit d'explication et de communication avec la population. La gestion de la borne fontaine est maîtrisée (les factures SNEC sont honorées, les coûts de fonctionnement de maintenance sont pris en compte et la rémunération de la fontainière est assurée. Par contre l'activité génératrice de revenu annexe (épicerie) n'est pas effective et devrait s'appuyer sur une étude de faisabilité.

La prise en compte du rôle de proximité que doit jouer l'exécutif : « les citoyens croient que tout dépend de nous, les personnes sont attentives et regardantes, or les actions sont lentes à mettre en place ».

L'ensemble des acteurs, hormis les élus, a exprimé son scepticisme par rapport à l'exécutif en terme de respect des engagements (hors Douala 4). Le processus est trop souvent seulement centré sur l'élu. Or,

- ✓ les dispositifs sont confrontés aux difficultés politiques et d'arbitrages des ouvrages (marché de Sa'a et d'Ombessa) ;
- ✓ le Conseil municipal et le Secrétaire Général sont faiblement impliqués quasiment dans toutes les mairies (Douala 4, Yaoundé 6, Douala 1, Ombessa). Il s'agit de mettre l'accent sur la sensibilisation et la formation des exécutifs municipaux dans les domaines de management municipal (délégation de pouvoir, travail en équipe, etc.) ;
- ✓ Il faut souligner le rapport de force avec les ONG d'appui qui sont perçues par les communes comme « les envoyées » de l'IRCOD.

Un développement des relations de coopération décentralisée :

Une multiplication de nouvelles relations de coopération décentralisée conduite par les communes camerounaises, est sous-tendue par une démarche sectorielle et thématique.

- ✓ Douala 4 en relation avec Vaulx-en-Velin autour du renforcement des capacités du personnel et la sécurisation de l'Etat civil ; la ville de Verrière sollicitée sur la mise en place de politique de la jeunesse ;
- ✓ Douala 1 et Clichy qui envisage de mettre à disposition un assistant technique pour la problématique d'assainissement ;
- ✓ Ombessa est en contact avec l'Oise, tandis que Yaoundé 6 avec Caen. Au moment de l'évaluation, le Maire de Yaoundé était en France pour cette raison.

Fruit de l'expérience ou une conjonction d'événements incite les communes camerounaises à tisser d'autres relations de coopération décentralisée hors IRCOD : « *elles fondent d'autres coopérations pour rechercher ce qu'elles ne trouvent pas avec l'IRCOD sans lui tourner le dos* ». L'IRCOD par sa position peut accompagner ses partenaires dans l'élaboration de stratégie de partenariat. Il se pose dès lors la question de transparence et de cohérence avec les collectivités locales concernées pour avoir une démarche de développement raisonnée engageant les différents acteurs. L'IRCOD gagnerait à travailler sur cet aspect et à l'intégrer dans les nouvelles conventions.

Des coopérations avec l'Alsace qui parfois sont freinées par les élus de part et d'autres. L'IRCOD tente de maintenir malgré ces contextes – de vide politique, de vide institutionnel - des relations avec la commune partenaire.

VII. Les Dispositifs

7.1 les conventions de coopération

Nous avons identifié trois types de conventions à savoir : les protocoles d'accord, les conventions de partenariat, les conventions opérationnelles.

Les protocoles d'accord fixent les orientations du partenariat. Les conventions de partenariat fixent les engagements des parties dans l'exécution du programme de coopération défini dans les protocoles d'accord. Les conventions opérationnelles déclinent plus précisément les activités découlant de la mise en œuvre des actions et les responsabilités des parties.

Les diverses conventions ou protocoles d'accord de coopération formalisent les relations entre communes camerounaises, l'IRCOD et la collectivité alsacienne, centrés sur les engagements globaux suivants

- ✓ Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la collectivité locale ;
- ✓ La promotion et l'appui aux initiatives locales ;
- ✓ L'Education au Développement.

S'ajoutent à celles-ci, des conventions opérationnelles de partenariat.

Mais toutes ces conventions ne précisent pas de modalités d'exécution : objectifs, résultats attendus, moyens, durée et méthode ni encore des dispositifs de suivi. Parfois, certaines missions ne sont pas mentionnées dans les conventions.

Les conventions opérationnelles contractualisées entre IRCOD et les ONG d'appui traduisant la même carence de précision (déficit des résultats attendus, des moyens mobilisés et les méthodes), et regroupent des missions trop vastes et ambitieuses :

- ✓ Douala'Art : Aménagement global du quartier Bessengue et étude de réalisation d'une maison de quartier, élaboration d'une politique socioculturelle. (Ces deux dernières ne sont jamais mentionnées dans la convention) ;
- ✓ CEPAD : Définition d'un programme d'aménagement global du quartier Melen de Yaoundé 6 ;

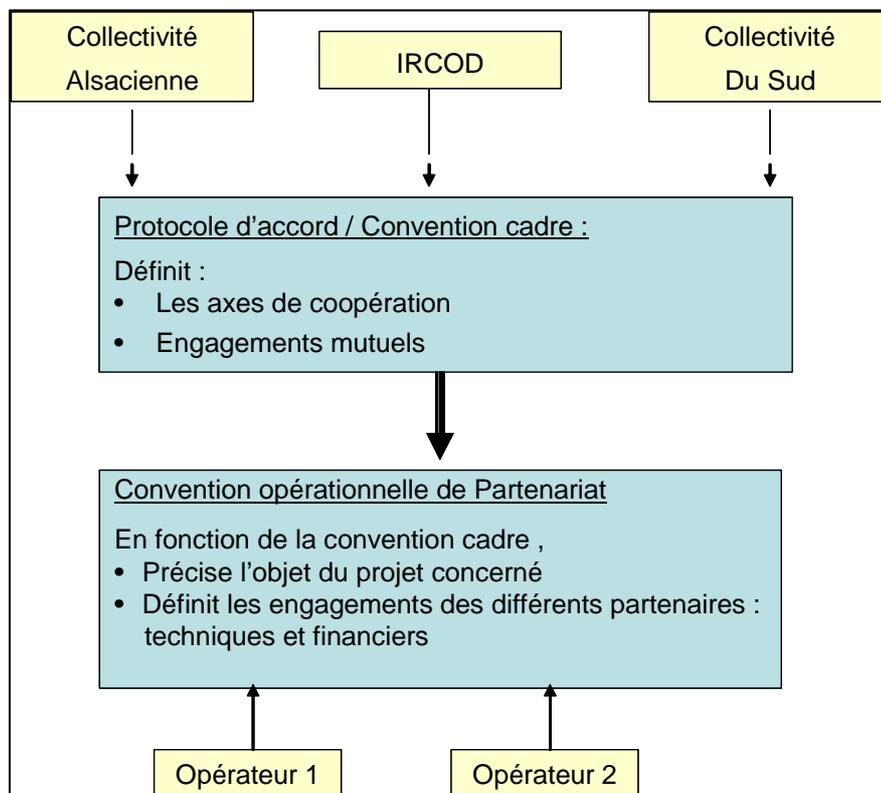
Ce flou dans ces modes de conventionnement a des conséquences sur le positionnement des acteurs :

- ✓ Les prestations ponctuelles dans les communes rurales (Sa'a et Ombessa) enlèvent le sens de l'intervention d'ERA Cameroun (contrat de précarité) ;
- ✓ A noter l'absence des engagements formels de la CUY pour le paiement des factures de consommation d'énergie.

Posant des problèmes de suivi des conventions, non revues (pas d'actualisation ou de mise à jour) présentées lors des changements des exécutifs municipaux au nord ou au sud. C'est le cas :

- Pour le Cameroun : Douala 1 et de Yaoundé 6,
- Pour l'Alsace : Sélestat qui est en coopération avec Sa'a et Ombessa.

Schématiquement ce conventionnement peut être représenté ainsi qu'il suit :



7.2. Les dispositifs techniques d'appui

La responsabilité de la coopération est partagée entre les deux collectivités partenaires, mais la maîtrise d'ouvrage des actions proprement dite est assurée théoriquement par la collectivité camerounaise. Ce cas donne une priorité au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et institutionnelles de la collectivité camerounaise. L'opérationnalisation se fait avec l'implication des ONG locales qui ont des compétences d'animation sociale principalement axée sur la structuration de la société civile.

Deux volets d'appui ont été identifiés :

- ✓ La maîtrise d'œuvre en ingénierie sociale, travail d'appui à la base avec la difficulté d'animation de la société civile (Cf. §. 6.4).

- ✓ La maîtrise d'œuvre technique qui couvre :
 - L'appui à la réalisation d'études techniques et financières (projet de construction des marchés d'intérêt communal et du CSI, projet de réhabilitation du réseau d'assainissement à Yaoundé 6) conduites par des bureaux d'études ou par les ONG locales (PDC de Sa'a et Ombessa par ERA Cameroun) ;
 - L'accompagnement des élus et des services municipaux impliqués dans le pilotage des projets (procédures de consultation publique - rédaction de TDR, rédaction de DAO,..., arbitrage technique, recherche de financement,...) ;

Des faiblesses observées :

- Il n'y a pas de réelles compétences en appui institutionnel auprès des CTD (organisation des services, appui à l'élaboration des politiques) ;
- Traditionnellement structures d'animation, les ONG ont la charge de conduire des études d'aménagement de quartiers (CEPAD / quartier Melen, Nkolbikok et Doual'art / Bessengué Akwa). Favorable à l'extension de leur mission, un appui à leur évolution institutionnelle serait approprié.
- La non contractualisation des organismes d'appui avec les communes mais uniquement avec l'IRCOD entraîne des problèmes de positionnement de ces ONG, perçues comme des structures écran entre société civile et la CTD ;
- Le manque d'actions concrètes : Les partenaires camerounais observent que l'IRCOD met trop de temps pour les études. « Les mandats des maires font 5 ans et un maire ne peut pas présenter seulement les études comme son seul bilan » (Sa'a). En effet, la mise en place des actions portées par les collectivités locales commence généralement par des études souvent financées par l'IRCOD. Celles-ci prennent effectivement du temps et ne débouchent pas obligatoirement sur la réalisation d'actions objet de ces études. Ce n'est pas tant la durée qui est à remettre en cause mais le positionnement des acteurs à préciser ainsi que la place des projets, prétexte d'appui pour l'IRCOD et une finalité pour les collectivités.

7.3. Les dispositifs financiers

Le dispositif financier mis en place par l'IRCOD tend vers une logique de renforcement des collectivités locales et de respect de la comptabilité publique, avec des alternatives mises en œuvre :

- ✓ Ouverture d'un compte privé par la collectivité camerounaise uniquement pour une action définie ;
- ✓ Co-financement (avec une prise en charge financière plus ou moins importante de la commune selon ses moyens) ou de contrepartie : fourniture de consommables (Matières premières, matériaux, livres)⁷⁴.

Fréquemment, cette maîtrise d'ouvrage financière reste limitée, car l'élaboration et la gestion du budget de l'action sont assurées par l'antenne de l'IRCOD ou par les ONG d'appui. A la demande du maître d'ouvrage (borne fontaine et passerelle Douala 1, études APS et APD pour les MIC, Sa'a), l'IRCOD peut mobiliser des fonds pour des études ou pour cofinancer la construction d'infrastructures.

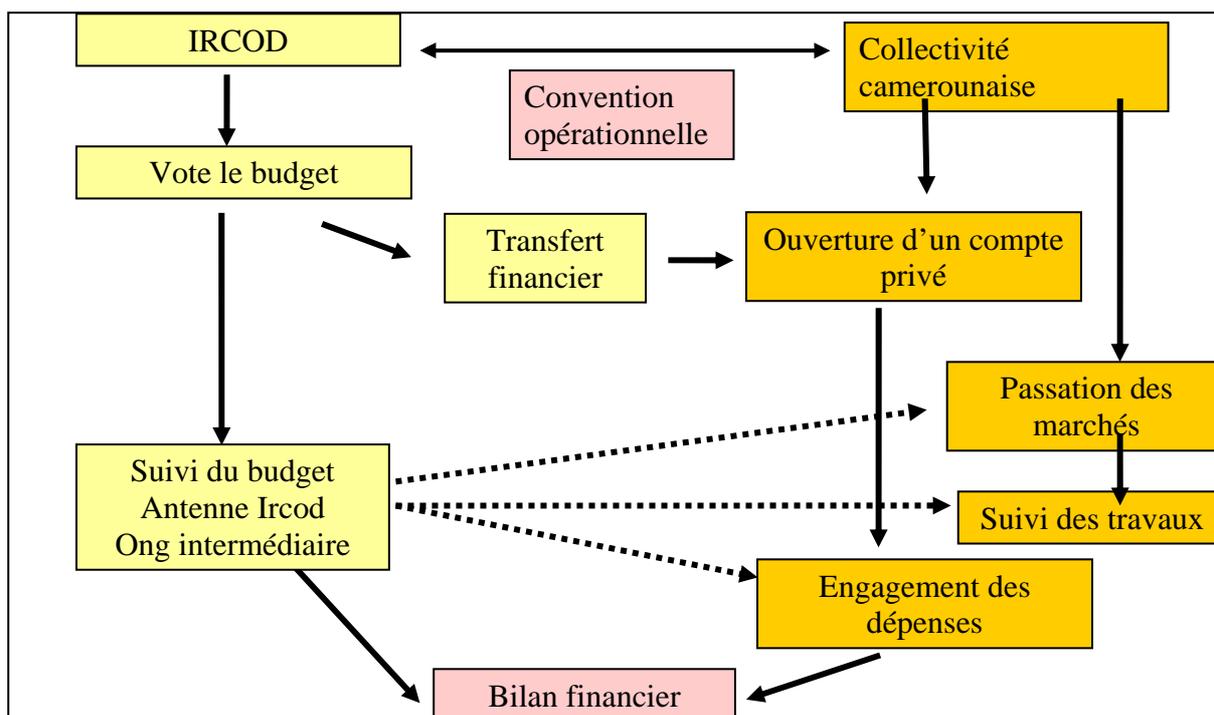
- ✓ La demande de financement FSD du CSI de Douala 4 a été élaborée et adressée au SCAC par l'antenne de l'IRCOD. Si le maire a été informé et a soutenu (lettre d'accompagnement), la maîtrise d'ouvrage n'est pas encore assumée
- ✓ Doual'art a appuyé (rédaction du PV de suivi de chantier) les techniciens de la mairie de Douala 1 et de la CUD qui suivaient les chantiers régulièrement permettant de libérer les tranches de financement successives ;
- ✓ Après la validation des études d'avant projet du Marché d'Intérêt Communal d'Ombessa et de Sa'a, l'antenne de l'IRCOD a reçu de la commune l'ordre de payer ces études.

Remarquons que l'IRCOD prend parfois des risques dans les montages financiers : report des engagements, ou non application de la dernière tranche du partenaire (passerelle de Bessengué inachevée). Afin d'assurer le suivi des engagements lors des changements d'équipes municipales, l'IRCOD se retrouve parfois implicitement en maître d'ouvrage délégué.

Sur la base des conventions existantes et des pratiques en vigueur, le circuit financier peut se schématiser ainsi :

Les collectivités alsaciennes et camerounaises signent une convention opérationnelle qui définit les engagements mutuels. Sur cette base, l'IRCOD transfère les moyens financiers à la commune camerounaise via soit son antenne, soit l'ONG intermédiaire ou utilise un compte privé. Ces fonds, sur le principe de co-financement, participent au financement de l'action définie par la collectivité locale et par ses habitants.

⁷⁴ Les contreparties locales varient en fonction des bailleurs, évaluées à 30% pour le FSD (MIC et CSI)



Ce schéma soulève différents problèmes :

- ✓ L'absence d'enveloppe financière préétablie à l'exception des actions définies ;
- ✓ La non inscription dans les budgets communaux des ressources négociées issues de la coopération ;
- ✓ La non budgétisation des charges corrélées au fonctionnement de l'ouvrage et des dépenses liées à la mise en place, au maintien des dynamiques sociales. Leur inscription dans les conventions n'est pas suffisante pour être effective.

Certains décaissements des fonds de l'IRCOD sont exceptionnellement précoces, sous la pression du calendrier budgétaire alsacien (fin d'année budgétaire, fin du contrat de plan état région, retard des travaux par rapport à la mobilisation des crédits au-delà de l'exercice), sans attendre l'effectivité des engagements du partenaire camerounais.

- ✓ Ecole maternelle de Douala 1 : achat des mobiliers de l'école maternelle ;
- ✓ Yaoundé 6 : paiement direct du prestataire de l'éclairage public avant la réception technique définitive des ouvrages. En revanche, le maître d'ouvrage conserve sur le compte la retenue de garantie qui ne sera versée à l'entreprise qu'après un délai de six mois après la réception définitive.
- ✓ Sa'a et Ombessa : paiement du bureau d'études techniques pour l'étude du MIC avant la validation de la version finale.

VIII. Posture des acteurs

8.1 L' IRCOD

Son intervention est appréciée de tous (communes partenaires, OSC OCB, ONG d'appui et par les institutionnels). La coopération décentralisée est animée par l'IRCOD qui sert d'interface et de courroie de transmission entre l'Alsace et les communes camerounaises). Ce qui implique une posture complexe pour l'antenne de l'IRCOD vis-à-vis des collectivités :

- ✓ relais d'information ;
- ✓ accueil et cadrage des missions ;
- ✓ organisation des stages ;
- ✓ mobilisation des compétences ;
- ✓ accompagnement des ONG d'appui et des services techniques.

Cette omniprésence est parfois questionnée, (Douala 4) quand il existe des velléités de tisser des relations de coopération directes avec la commune alsacienne. Dans un souci de cohérence, sur un principe de co-coordination, l'IRCOD encourage ses relations directes tout en souhaitant être informé de l'évolution des engagements.

8.2 Les ONG d'appui

L'intervention des ONG d'appui se matérialise par une contractualisation directe avec l'IRCOD. Elles jouent le rôle de structure de suivi et d'accompagnement, de maître d'œuvre d'ingénierie sociale et de réalisation d'actions :

- ✓ Mise en lien avec les services municipaux (Doual'Art, CEPAD). Il peut y avoir un sentiment de concurrence entre les services techniques et la structure d'appui mandatée par l'IRCOD. Les services techniques de Sa'a vivent l'accompagnement d'ERA plus comme une relation de subordination, de contrôle que d'appui ;
- ✓ Agissent en direct avec les représentants de quartiers (promotion sociale) ;
- ✓ CEPAD n'a pas de légitimité auprès des conseillers municipaux. L'ancien maire et les conseillers municipaux estiment que cette structure leur a été imposée par l'IRCOD, n'ayant pas été associés à son choix.

Dans ce registre, il convient de relever et de valoriser le cas particulier de Douala 4, où il n'y a pas de structures intermédiaires, seuls les services techniques et sociaux communaux opèrent directement sur le terrain, en prise avec les habitants.

IX Pertinence de la coopération par rapport au développement local.

La convergence entre développement local des communes d'arrondissement et la politique de la ville a été postulée a priori alors que l'on peut s'interroger sur leur articulation.

- ✓ Yaoundé 6 : Eclairage public qui relève encore de la compétence de la CUY⁷⁵ ;

Sur la base des réalisations (Kiosque à eau, accès à l'électricité, réhabilitation des écoles, l'aménagement de quartier, CSI), la dynamique des acteurs a été recherchée par les ONG intermédiaires. Toutefois ce dispositif de concertation est encore embryonnaire avec des résultats mitigés et de longue haleine liés à :

- ✓ L'implosion ou aux difficultés de représentation des OSC : FACOD à Yaoundé 6. Les solidarités sociales, qui existent entre sous-groupes de la population peuvent être un frein au développement (chefferie et associations).
- ✓ La consultation des populations non basée sur le principe de faire ensemble, de construire une vision commune. La démarche est longue, difficile et demande du temps.
- ✓ L'absence de transcription des actions dans des politiques sectorielles communales qui restent à construire. La prise de conscience de ces municipalités sur la nécessité de définir de telles politiques est très longue.
- ✓ Aux relations discontinues voire interrompues après l'action (Yaoundé 6, Douala 1) qui ne favorise pas un dispositif de développement local. Même si les membres des OSC sont parfois informés de l'évolution des projets (notamment ce qui concerne la recherche des financements ou les difficultés liées à leur mise en œuvre (trésorerie des communes, déficiences des entreprises pour le préfinancement, etc.). « On nous consulte sur nos besoins, puis on attend » a déclaré un membre du CDBA.

La concertation impose :

- ✓ Un travail de mobilisation et de structuration de la société civile : approche de plaidoyer, d'interpellation et de renforcement de compétences : organisationnelles, opérationnelles et stratégiques ;
- ✓ Et parallèlement un accompagnement distinct auprès des collectivités pour la création d'un espace de concertation et de prise de décisions qui devront ensuite être suivies d'effet. Pour y parvenir il peut être envisagé d'introduire aussi la notion de contrôle de l'effectivité de la décision par le comité de suivi municipal pour responsabiliser l'acteur principal qu'est le maître d'ouvrage.
- ✓ Une volonté politique comme celle affichée dans l'élaboration des PDC en concertation avec le conseil du municipal et les populations.

X. Perception de la coopération décentralisée et de ses attentes

10.1 Constat

L'identification des collectivités alsaciennes est d'autant plus forte que les actions sont mises en œuvre. Par contre, cette référence est atténuée dans le cas d'une faible coopération de projets, au profit de l'image de l'IRCOD où l'antenne pallie ce déficit d'actions ou de relations. Les appréciations sont très diverses. Les communes alsaciennes sont jugées :

⁷⁵ Le décret d'application la loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation au Cameroun n'est pas encore promulgué.

- ✓ peu impliquées, lointaines pour Douala 1; Cet avis est cependant tout à fait contraire à celui de son prédécesseur.
- ✓ très présentes pour Douala 4 ;
- ✓ éloignées pour Yaoundé 6 non lié au retrait d'Erstein mais comme un constat d'absence politique du maire de Yaoundé 6 qui n'a rien fait sur le terrain toutes ces années, malgré des relances et des appels à la responsabilité y compris par le maire d'Erstein.
- ✓ Absentes pour Sa'a et Ombessa.

La communication pouvant donner la visibilité à la coopération décentralisée auprès des habitants, de part et d'autre, est à renforcer. L'affichage d'actions de cette coopération décentralisée (Région Alsace, communes, l'IRCOD) dans les mairies est inexistante (bibliothèque municipales, babillard d'affichage, etc.)

Une coopération décentralisée reconnue et appréciée par ses acteurs :

- ✓ Services techniques municipaux qui ont bénéficié de stages en Alsace ;
- ✓ Elus : une chance pour le financement des actions ;
- ✓ ONG : champ d'application dans les dynamiques participatives et animation sociale.

10.2 Compréhension de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée, pour les ONG d'appui, est :

- ✓ une relation de collectivité locale à collectivité locale ;
- ✓ une rencontre de différents territoires en coopération (Doual' Art) ;
- ✓ un bailleur de fonds privilégiant des actions au bénéfice de la population dont la pratique diffère, plus facile d'accès que des bailleurs traditionnels qui sont souvent plus exigeants.

La coopération décentralisée, vue par les communes camerounaises (élus et techniciens), est :

- ✓ réalisant des actions de proximité, des actions concrètes ;
- ✓ un moyen de répondre à des problématiques locales ;
- ✓ un moyen de mettre en œuvre son programme et se donner une visibilité politique ;
- ✓ un moyen d'acquérir des compétences ;
- ✓ un moyen pour connaître d'autres réalités (visite, stages), voyages d'échanges (élus) ;
- ✓ un partenariat basé sur des engagements mutuels (Douala 1).

La coopération décentralisée pour les OSC permet :

- ✓ des actions de proximité ;
- ✓ de capter des moyens et des fonds (logique guichet) et du matériel (Lycée polyvalent Bonabéri, comité de développement de Bessengué Akwa) ;

10.3. Attentes des actions de la coopération

ONG :	Elus :	Techniciens/Agents communaux :	OSC :
<ul style="list-style-type: none"> - Organiser des rencontres inter acteurs, inter niveau ; - Préciser les compétences de chacun ; - Aider à préciser les compétences des différents niveaux : Services déconcentrés / Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Une plus grande implication politique et en aval par rapport aux propositions ; - Maintien ou renforcement des relations entre maires ; - Du concret : des réalisations et des ouvrages maîtrisés ; - Des prises de décisions plus rapides ; - Renforcement des compétences des agents municipaux pour une nouvelle génération de cadres territoriaux ; - Des mises à disposition d'assistances techniques de moyen terme in situ ; - Des coopérations thématiques ; - Plus de communication et de visibilité en Alsace pour faire connaître la Commune camerounaise; - Renforcement des échanges inter partenaires camerounais ; - Appui à l'organisation des communes (cadre de travail, procédures) et à l'intercommunalité ; - Appui à la recherche de financement (parrainage, information, montage des dossiers). 	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des engagements de la commune (réhabilitation écoles Douala 1) - manque de moyens pour suivre les activités; - Financement des projets ; - Appui à l'équipement (moyens) ; - Renforcement des compétences partagées par l'ensemble des services (missions longues, visites) ; - Définir le cadre de travail et les procédures. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plus d'échanges, de visites (écoles de Douala 1) ; - Formations (en Binôme) ; - Des financements (CDBA, comités de Mambanda). <p>Pour nombre d'OSC, elles sont des simples bénéficiaires et n'ont pas de vision d'ensemble sur la coopération décentralisée.</p>

XI. Un bilan mitigé en terme d'appui à la maîtrise d'ouvrage

Des Points positifs

- Des acquisitions de renforcement de compétences et de responsabilités ;
- Des échanges élus ;
- Des OSC impliquées dans des actions ;
- Des réalisations concrètes ;
- Une démarche participative en cours mais incomplète ;
- Une prise de conscience de la nouvelle posture des communes en terme d'action de proximité.

Mais,

- L'IRCOD est très présent dans le processus de coopération décentralisée qui déresponsabilise les partenaires, (absence dans la sélection des organismes d'appui, de recherche d'information et faible gestion des fonds justifiée par une volonté d'utilisation transparente des fonds publics)⁷⁶. La coopération alsacienne pourrait par servir de référence par sa participation à la mise en place d'un fonds de développement local.
- Toutes les relations passent par un point nodal (l'IRCOD), il y a très peu de relations directes des communes camerounaises entre elles, et avec les collectivités alsaciennes.
- Il n'existe pas une méthodologie harmonisée. Si on peut se réjouir que chaque CTD a sa propre approche, néanmoins cette configuration rend difficile le suivi. Il n'existe pas de possibilité de partage d'expériences entre les Communes camerounaises appuyées par l'IRCOD. Par exemple Sa'a et Ombessa qui partagent un même partenaire (Sélestat) se concertent très peu et n'harmonisent pas leur dossier. Ils semblent même travailler en concurrence.
- La fragilité des relations de la coopération décentralisée fait évoluer en dents de scie l'appui institutionnel qui demande à être affirmée.
- La lenteur du processus opérationnel entraîne un risque de démotivation et encourage à mettre en oeuvre des actions de maintien (en s'appuyant sur EAD) ou incitatives avec des opérations visibles de « compensation » : foyer communal de Sa'a, éclairage public à Yaoundé 6, aménagement bureau du Directeur et de la bibliothèque scolaire de l'Ecole publique du Camp YEYAP à Yaoundé 6. Cette lenteur n'est pas inhérente à la coopération décentralisée, mais à la vie propre d'un projet pour lequel les différentes étapes se négocient au fur et à mesure de l'avancement (validation des études, rédaction de la version définitive de l'étude, choix stratégique, recherche de financement, etc).
- La priorité est donnée à l'action au détriment des fonctions « politiques » : aide à la décision, à la construction de politiques locales. Cherchant à s'appuyer sur une expérimentation grandeur nature révélant des difficultés dans la mise en oeuvre d'un projet pilote, la construction de politique locale (orientation, moyen, dispositifs) et l'élaboration de budget, d'analyse financière sont renvoyées dans un deuxième temps.

⁷⁶ La mise à disposition de fonds dans la commune

Stratégie globale à préciser

Eu égard à ce qui précède, la stratégie d'action de l'IRCOD serait à préciser face à :

- La multiplicité des actions dans des domaines très divers (éducation, aménagement de base) dans les communes, créant un effet « salière » occultant la visibilité des réalisations. La force de l'IRCOD de pouvoir trouver des compétences dans des secteurs très divers qui permettent d'accompagner les communes. Douala 1 : de l'aménagement de quartier au profilage des drains et à la construction de la borne fontaine ;
 - ✓ Ombessa et Sa'a : du marché au foyer communal ;
 - ✓ Yaoundé 6 : de l'assainissement (Biyem Assi) à l'éclairage public (Melen, Nkolbikok).
- L'éparpillement des efforts financiers ;
- La multiplication des fonctions de l'antenne IRCOD : information Alsace-Cameroun, accueil des missions, organisations des stages, accompagnement des opérateurs d'appui et des services techniques, relations avec les élus, plus la recherche de fonds et la mission de représentation institutionnelle sont trop nombreuses, portées par une seule personne, pour être efficaces dans l'ensemble de ces domaines. Plusieurs hypothèses sont envisageables :
 - ✓ Un renforcement de l'équipe,
 - ✓ Un renforcement des compétences alsaciennes
 - ✓ Un emploi des nationaux qui auraient pour avantage de former des camerounais à contribuer à l'animation de la coopération décentralisée.

La logique d'intervention de l'IRCOD semble ainsi être plus une logique centrée autour de la réalisation d'actions, définies lors des pré-diagnostic des agents techniques alsaciens qu'une stratégie construite en fonction de buts à atteindre : Douala 4 (CSI), Yaoundé 6 (assainissement), Ombessa et Sa'a (MIC).

Il semble en réalité que c'est en fonction des opportunités, du contexte, des conditions politiques des personnes que les priorités sont données.

Une démarche institutionnelle limitée car centrée dans l'action

L'approche par projet a valorisé la démarche participative dans le but d'une meilleure appropriation du résultat des actions par les populations. Elle impose des étapes, des procédures depuis la formulation de la demande jusqu'à la réalisation et la maintenance des actions. Mais cette approche a des limites car elle privilégie le court terme sur le long terme, les réalisations sur les modalités d'actions, l'action sur les débats d'avenir.⁷⁷ C'est bien l'approche projet qui est soulignée et reste à débattre : La logique des collectivités françaises est-elle d'adapter les projets en fonction des échéances politiques ou est-il de consolider les mouvements de démocratisation ?

La gestion de projet est incomplète :

- Quel suivi des actions se donne-t-on pour piloter la coopération décentralisée en dehors des réunions trimestrielles, d'informations impulsées par l'antenne de l'IRCOD dans les communes camerounaises ?
- Quelle évaluation fait-on pour adapter la stratégie de territoire des communes ?

⁷⁷ cf. Bibliographie des références CIEDEL sur les diverses études des coopérations décentralisées

- Quelle évaluation des conventions réalise-t-on ?

Ceci, vu de l'extérieur donne l'impression d'actions réalisées au coup par coup. D'où la nécessité de formaliser la stratégie et de mettre en place des dispositifs de suivi de ces actions de coopération.

XII. Recommandations

Eu égard aux acquis et aux faiblesses observés, nous pouvons formuler quelques recommandations ci-dessous :

12.1. Sur la maîtrise d'ouvrage

Pour atténuer les faiblesses, des axes sont à explorer :

1. Maintenir l'axe d'appui à la maîtrise d'ouvrage favorisant sa cohérence avec le processus d'accompagnement de la décentralisation en cours :
 - ✓ Poursuivre le renforcement des capacités par la formation des acteurs : formation des élus locaux (maires, conseillers municipaux), des agents municipaux (CFAM, projet UrbaCam) et des partenaires locaux (OSC, ONG) ;
 - ✓ Accentuer l'appui à la structuration et à l'organisation des services municipaux pour les doter des moyens techniques, technologiques et humains conséquents à leurs missions ;
 - ✓ Renforcer la fiscalité locale.
2. Organiser un suivi des formations (stages, missions) et systématiser leur restitution dans les communes alsaciennes et camerounaises afin de faciliter le partage d'informations, l'introduction de nouveaux outils méthodologiques, l'organisation du travail, etc. ;
3. Pour les communes qui ont reçu un appui pour élaborer leur PDC, (Sa' a et d'Ombessa) : il s'agit de dépasser ces documents qui ne sont qu'une liste de besoins (« liste des doléances ») et de compléter cet inventaire pour construire une vision de développement de territoire à partir de projets de société réalistes ;
4. Renforcer les capacités des partenaires (élus, techniciens communaux, organismes intermédiaires) sur le montage de projet et les impliquer dans la recherche de financement ;
5. Dans la mise en œuvre des projets, favoriser la mise en place de dispositif de pilotage /suivi bien structuré, représentatif et crédible/légitime ;
6. S'assurer de l'effectivité des apports locaux exigibles en travaillant sur la base des plans d'actions budgétisés qui obligerait les CTD camerounaises à inscrire dans leur budget les actions prévues. L'un des avantages de Fonds de développement local est que l'affectation des ressources (avec la participation des bailleurs) amènent les collectivités à choisir entre elles les projets qu'elles considèrent les meilleurs et les obligent donc à une transparence de gestion.

12.2. Culture de la coopération décentralisée

La compréhension de ce qu'est réellement la coopération décentralisée oriente les attentes des partenaires au Nord comme au Sud, elle contribue à en assurer la pérennité. L'antenne de l'IRCOD est à la fois un atout en assurant un suivi de proximité) et doit être un moyen de renforcement de compétences nationales.

1. Sur les conventions de coopération : A chaque changement de mandature, revisiter les conventions cadre pour réactualiser le contexte, faire un bilan et mettre à jour les priorités. Ces conventions devraient contenir : les objectifs, les résultats attendus du projet ;
2. L'implication de l'ensemble des services et/ou du secrétaire général à la définition des domaines de coopération et au suivi des actions. Pour cela, des rencontres de coordination pourraient être organisées régulièrement indépendamment de celles suscitées par l'antenne de l'IRCOD.
3. Imprégner les élus locaux (maires, conseillers municipaux) de leurs missions au début ou en cours du processus (pourquoi décentralise-t-on ?) ;
4. Tendance pour les maires et techniciens à confondre la coopération décentralisée avec un autre guichet de financement : Former et sensibiliser les élus et partenaires locaux sur ce qu'est réellement la coopération décentralisée ?
5. La continuité de la coopération devrait être assurée par l'implication des conseillers municipaux et des Secrétaires généraux (information, décision, suivi, visites institutionnelles) ;
6. Lorsqu'on veut nouer une coopération, la concertation en aval avec le conseil municipal est nécessaire facilitant ainsi les délibérations. Ceci permet au successeur d'avoir une trace écrite des engagements et de préserver le principe de continuité de service ;
7. Pour pérenniser les relations, la coopération décentralisée s'inscrit dans l'institution et dépasse la stricte affaire du maire. Des groupes de travail thématiques, l'implication du Secrétaire Général qui assure la continuité est une voie à explorer ;
8. Partages d'expériences, de mises en pratique à partir d'une action thématique à travers des échanges, des visites, des rencontres périodiques de tous les partenaires de l'IRCOD ;
9. Favoriser les échanges et promouvoir le partenaire : que chaque ville assure la promotion de son partenaire auprès de ses populations par des expositions des photos, cartes, plaquettes de présentation. Les bibliothèques municipales peuvent servir de support.

12.3. Renforcer la société civile

En matière de développement, l'une des stratégies fondamentales est le renforcement des capacités des acteurs. Ceci leur permettra de jouer pleinement leur rôle avec compétence.

Un dispositif externe à celui d'appui institutionnel peut être envisagé :

1. Appui à la structuration et à la mise en place des cadres de concertation ;
2. Former les associations à la gestion institutionnelle ;
3. passer de la logique de mise en œuvre d'un projet pour les OSC à la création de véritable dynamique associative dans les quartiers (autopromotion).

12.4. Aider les collectivités à formuler et à conduire leur stratégie

Les deux partenaires ont à s'organiser pour :

1. Débattre des modalités d'élaboration des politiques locales (politiques sociale, de santé, en direction des jeunes, urbaine, d'incitation économique...) qui dépassent le répertoire d'actions souvent indispensable mais composé sans rechercher a priori une cohérence au niveau local ;
2. Contribuer à l'élaboration des plans de développement des collectivités camerounaises ;
3. Instaurer un suivi annuel de leur coopération pour faire le point sur le dispositif et les actions réalisées. Une composante de ce travail pourrait être l'organisation d'ateliers entre partenaires camerounais, de rencontre franco camerounaises afin de mieux affirmer la stratégie des acteurs locaux. ;
4. Appuyer l'organisation stratégique des CTD : personnel (ressources humaines), ressources matérielles et financières.

Ce qui suppose des dispositifs techniques⁷⁸ :

1. L'information : élément clé d'aide à la prise de décision ;
2. Le diagnostic, la planification et la programmation ;
3. L'appui à la mobilisation des ressources propres des communes.

12.5. Positionnement de l'Antenne IRCOD

1. Renforcer l'Antenne en emplois nationaux (cf.§ X).
2. Avec le processus de la décentralisation en cours, assurer l'accompagnement des CTD pour les amener à générer des ressources et accroître leur autonomie à diversification des ressources)
3. Travailler en lien avec des dispositifs d'appui : FEICOM, FSP, AFD ;

⁷⁸ Cf. Volume I lecture transversale, §7.5

4. Provoquer une fois par an une rencontre avec ses partenaires camerounais pour diffuser les résultats des actions, prétexte à engager un débat plus ouvert sur les attentes des institutions locales, publiques et privées ;
5. Avec la politique de la décentralisation en cours, un rapprochement avec le MINAD, la prise en compte des régions permettra à l'IRCOD de renforcer les dynamiques nationales de décentralisation.
6. Effectuer des restitutions, des bilans auprès des institutionnels :
 - ✓ Sur les conventions avec les organismes d'appui en précisant les modalités d'exécution : objectifs, déterminer le résultat dans le temps, moyens, durée, méthode et les dispositifs de suivi ;
 - ✓ Sur les résultats -succès et difficultés- des actions et sur des compétences attribuées aux CTD camerounaises.

PARTIE III

EVALUATION DE L'ACTION DE L'IRCOD ALSACE A MADAGASCAR

Rapport final

Octobre 2007

Auteur :

Jean-baptiste RAKOTOZAFY HARISSON
– FFF Malagasy Mahomby Fianarantsoa,
Madagascar



Fifampiofanana Fanabeazana Fikolokoloana

ho

MALAGASY MAHOMBY

Sommaire

1 - Introduction	4
1.1 Mahajanga, maevatanana et la décentralisation a madagascar	4
1.2 La ville de Mahajanga	5
1.3 La commune de Mahajanga.....	6
1.4 La ville de Maevatanana.....	6
1.5 La commune de Maevatanana	7
1.6 L'IRCOD	7
1.7 La Région Alsace.....	8
1.8 Les termes de référence de l'évaluation	8
1.9 Méthode d'évaluation	9
1.9.1 L'échantillonnage.....	9
1.9.2 Les axes de coopération sélectionnés	10
2 - Les renforcements institutionnels	13
2.1 renforcement des capacités en ressources humaines	13
2.2 renforcements de capacités organisationnelles	14
2.3 renforcements des capacités stratégiques	15
3 - La participation à des actions locales.....	15
3.1 La responsabilisation	15
3.2. L'émergence d'acteurs locaux	16
3.3 Le renforcement du rôle des Collectivités	19
4 - Les résultats des actions.....	22
4.1 Les compétences techniques acquises	22
4.2 Des compétences techniques organisationnelles	22
4.2.1 La commune de Maevatanana.....	22
4.2.2 Commune de Mahajanga.....	23
4.3 Emergence et implication des organisations de la société civile	24
4.4 La mise en cohérence avec la politique de décentralisation	25
5 - Les limites objectives.....	28
5.1 L'environnement des Communes à Madagascar.	28

5.2 Les différences culturelles	29
6 - Les effets	31
6.1 La valorisation de la démarche participative	31
6.1.1 La participation autonomisante	31
6.1.2 La participation responsabilisante	31
6.1.3 La participation délibérative.....	31
6.1.4 La participation consultative	31
6.1.5 La participation contributive	31
6.2 des domaines non jugés prioritaires.....	33
6.3 La mobilisation citoyenne et communautaire.....	33
7 - Les stratégies de l'IRCOD : les éléments structurants.....	34
7.1 L'antenne locale et les appuis alsaciens	34
7.2 .Les appuis locaux	35
7.3 Les MISSIONS D ETUDES.....	37
7.4 Les missions alsaciennes	38
7.5 Les appuis matériels	39
8 - Les stratégies de l'IRCOD : les dispositifs	40
8.1 Les dispositifs contractuels.....	40
8.2 Les dispositifs financiers	40
9 - La perception locale des actions de l'IRCOD.....	42
9.1 La coopération décentralisée	42
9.2 La coopération personnalisée	42
9.3 Les différences de positionnement	43
10 - Recommandations.....	44
10.1 Renforcement des dynamiques des OSC.....	44
10.2 Construire le rôle d'animateur économique de la collectivité locale.....	44
10.3 Continuité du renforcement des compétences	45
10.4 Vers un appui institutionnel concerté	45
10.5 Renforcement des dispositifs techniques devraient aussi être renforcés	45
10.6 Un nouveau positionnement	46

Du 12 au 26 Février, M.. Rakotozafy Harison Jean Baptiste de l'Association FFF Malagasy Mahomby Fianarantsoa a participé avec Mme Quiblier Véronique du CIEDEL à une évaluation externe des actions de coopération conduites par l'IRCOD auprès des Communes de Mahajanga et de Maevatanana.

Le présent rapport rédigé par M.. Rakotozafy Harison Jean Baptiste, en tant que expert évaluateur national donne sa propre analyse, privilégiant ainsi un angle de vue local. Ce choix peut comporter une part de subjectivité traduisant une sensibilité très personnelle de l'auteur. Néanmoins, cette partie complète le rapport global (partie I) dont les analyses et les recommandations émises sont partagées unanimement par les deux évaluateurs.

1 - Introduction

1.1 MAHAJANGA, MAEVATANANA ET LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR

L'étude demandée porte essentiellement sur les activités de l'IRCOD auprès des deux villes : Mahajanga et Maevatanana. Des parallèles et des mises en confrontation seront obligatoirement faites. Aussi pour mieux apprécier le rapport entre Mahajanga et Maevatanana, nous vous proposons un aperçu historique sur leurs relations. Et en cela les contours de la décentralisation à travers ces 47 années d'indépendance constituent un cadre de référence. A Madagascar, la division administrative est issue de ce qu'elle était durant la colonisation française. A l'Indépendance acquise en 1960, Majunga était alors l'un des chefs lieu des six provinces de Madagascar tandis que Maevatanana n'était qu'un simple chef lieu de district. Le tableau suivant retrace l'évolution du statut des deux villes depuis l'Indépendance.

Tableau synoptique

Période	Niveaux de la décentralisation	Statut de la ville de Majunga	Statut de la ville de Maevatanana
1960-1976	Province – Préfecture - Commune	Chef lieu de Province, de Préfecture et Commune	Commune urbaine incluse dans la Préfecture de Majunga
1976-1992	Province – District - Commune- Fokontany	Chef lieu de Province, District	Commune incluse dans le District du même nom et dans la Province de Majunga
1992-1997	Région District Commune (non effectif)	Chef lieu de Région, de District et Commune	Chef lieu de Région, de District et Commune
1997-2007	Province – Région - Commune	Chef lieu de Province-de région et Commune	Chef lieu de Région et Commune incluse dans la Province de Majunga
2007 -	Région - Commune	Chef lieu de Région Boeny et Commune	Chef lieu de Région Betsiboka et Commune

Le visage de la décentralisation à Madagascar depuis l'Indépendance en 1960 a ainsi beaucoup évolué dans la Province de Majunga.

En 1960, la Province était dotée d'un Conseil Général administré directement par l'Etat. Des Préfectures furent instituées et la Province de Majunga comprenait trois Préfectures dont Maevatanana qui fut une de ces préfectures de Majunga.

En 1976 les Préfectures étaient supprimées et Madagascar adoptait une décentralisation à quatre niveaux : Faritany (Province), Fivondronana (District), Firaiana (Commune), Fokontany. Les statuts ont donc évolué :

Maevatanana est devenu alors une Commune dans le Fivondronana de Maevatanana et incluse dans le Faritany de Majunga, tandis que la Commune actuelle de Majunga était à elle seule une Fivondronana.

La constitution de 1992 supprimait les Provinces et instituait une décentralisation à quatre niveaux en mettant les « Régions » à la place des Provinces. La Région Betsiboka avec Maevatanana comme chef lieu et la région Boeny avec comme chef lieu Majunga naquirent ainsi de façon formelle mais ceci ne fut pas traduit dans les faits car seules les Communes étaient instituées de fait entre 1993 et 1996.

Un changement dans la Constitution en 1997 remettait les Provinces en place avec le qualificatif de Province autonome. Maevatanana faisait alors partie de la province autonome de Majunga. Les régions étaient modifiées pour être incluses dans les Provinces autonomes mais les Régions ont été seulement mises en place et remodelées en 2004 mais sous un statut provisoire (Exécutif nommé et faisant à la fois fonction de représentant de la Collectivité décentralisée et de représentant de l'Etat, Conseil régional mis en place par voie réglementaire mais pas par élection, ce statut provisoire est encore en cours actuellement).

Le changement de constitution de 2007 supprime les Provinces autonomes au profit des Régions qui ont la charge d'être à la base des actions de développement à Madagascar. Ainsi les Régions Boeny et Betsiboka font partie des quatre Régions de l'ex Province de Majunga. Statutairement les deux villes sont du même niveau en tant que Commune Chef lieu de Région mais Majunga est classée Commune urbaine de première catégorie et Maevatanana Commune urbaine de deuxième catégorie.

Ainsi pendant les 47 premières années d'Indépendance, Maevatanana était sous une forme ou une autre dépendante de Mahajanga. Cette relative dépendance peut être toujours observée dans les comportements actuels et les pratiques des responsables de l'une vis-à-vis de l'autre.

1.2 LA VILLE DE MAHAJANGA

Située dans la partie Nord Ouest de Madagascar, la ville de Mahajanga considérée comme étant, depuis toujours, le deuxième port de l'Ile, est une ville marquée par son passé où son histoire est reconnue et confondue avec celle de Madagascar.

Bordant le Canal de Mozambique et ouverte sur l'Afrique, elle a toujours été à la croisée des communications maritimes avec l'Afrique et du reste du monde : marchands venus vendre leurs marchandises et s'approvisionner, visiteurs venant à Madagascar, envahisseurs extérieurs comme le corps expéditionnaire français de 1895, partance en exil comme les dignitaires de l'époque ne voulant pas se soumettre aux rois merinas qui voulaient unifier l'Ile sous leur souveraineté.

Mahajanga, dans l'histoire, a été le fief des Rois Sakalava qui les premiers ont tenté l'unification de l'Ile et dont le royaume est considéré comme la première grande monarchie de Madagascar. Longtemps considérée comme la quatrième ville nationale, elle s'impose de plus en plus comme étant la seconde cité du pays et est assurément la première destination du tourisme national.

Ce bref parcours historique montre que Mahajanga est une ville ouverte et fière de son passé. Actuellement, elle aspire à assurer sa place de « deuxième ville » de Madagascar. Le dernier recensement de Madagascar remonte à 1993 et comptabilise 106 000 habitants dans la ville de Mahajanga. Les projections démographiques dans le cadre du Plan Régional de développement 2004 s'élève environ 200 0000hab pour la ville.

Contrairement aux autres grandes villes dont la population est assez homogène, Mahajanga quant à elle abrite divers groupes ethniques de l'Ile qui coexistent et se sentent tous citoyens à part entière de la ville. Et en dépit de petits conflits de pouvoirs locaux qui se manifestent surtout dans des périodes de changements politiques (périodes électorales.....), l'ensemble de la population se sent partie intégrante de la ville, collabore et œuvre effectivement pour le développement de la Cité. Ceci mérite d'être souligné car il constitue assurément un énorme atout pour la ville de Mahajanga.

1.3 LA COMMUNE DE MAHAJANGA

La Commune de Mahajanga est une Commune urbaine dite de première catégorie dans la classification des communes de Madagascar. Elle hérite d'un long parcours colonial et possède des installations de commune de grandes villes.

La municipalité actuelle a été élue en 2003 et voit son mandat se terminer cette année en 2007. Elu au suffrage universel à scrutin uninominal à un tour, le maire actuel, présenté par le parti du Président, a été le directeur de l'Agence Magro (Agence de distribution) de Mahajanga. Le maire nomme ses adjoints. Il s'est entouré de deux adjoints dont le premier a été en fonction lors des deux mandatures précédentes assurant ainsi la continuité des mandats. D'ailleurs, c'est par l'intermédiaire de ce premier adjoint, proche du maire de Maevatanana que l'IRCOD a décidé de développer ses actions sur cette commune. Ceci illustre l'importance de la dimension relationnelle à Madagascar.

Le maire hérite avec la mairie la coopération conduite avec l'IRCOD. Ceci représente une opportunité, car confronté à de lourdes charges du fait des attentes et espoirs émis par la population, il a tout intérêt à ce que cette coopération décentralisée continue et soit visible comme instrument de développement de la ville. Cependant, le fait que le maire n'a pas la majorité au sein du Conseil municipal⁷⁹ constitue un handicap sur ses décisions qui deviennent tributaires des délibérations du Conseil.

Quelques mois après le passage des évaluateurs, le Maire de Majunga démissionnaire a été remplacé par une Délégation Spéciale avec à sa tête le Premier Adjoint⁸⁰.

1.4 LA VILLE DE MAEVATANANA

Maevatanana, qui signifie « belle ville » est située pratiquement à mi-chemin entre Mahajanga et Antananarivo, et constitue pour beaucoup de voyageurs une « halte » sur cette longue route de 600km. Réputée par la richesse de ses filons aurifères, elle a accueilli, au fil de temps, des personnes à la recherche de ce métal « précieux » venues des régions environnantes, puis originaires de différentes parties de l'Ile. Actuellement plus de la moitié de la population de la région s'adonne à cette exploitation minière.

⁷⁹ Le conseil municipal est élu et ne représente pas obligatoirement le parti du maire par le règle d'élection de la proportionnelle.

⁸⁰ Le budget de la Commune n'a pas été communiqué

Le double visage de Maevatanana -ville de transit et ville d'exploitation minière- influe sur les caractéristiques de la population et ses visions de développement privilégiant le court terme.

Actuellement, Maevatanana est l'un des 22 chefs lieux de Région de Madagascar. Si la Région de Betsiboka est potentiellement riche, son administration est absente, éclatée et multipolaire⁸¹ à cause de la faiblesse voire l'inexistence des voies de communication. C'est donc une Région, où pratiquement tout reste à construire, à commencer par l'institutionnalisation de la « Région » elle-même.

Lors du recensement de 1993, la ville de Maevatanana comptait 9 000habitants. Actuellement si on lui accorde le même taux d'accroissement que celle de Majunga, la population est estimée à environ 16 000habitants⁸².

1.5 LA COMMUNE DE MAEVATANANA

La commune de Maevatanana est une commune urbaine de deuxième catégorie. Ce n'est donc pas une Commune de grande ville. Elle ne possède ni les structures ni les infrastructures de la commune de Mahajanga. Le mode d'élection des responsables de la commune est le même que pour Mahajanga. Le maire actuel dont le mandat finit aussi cette année appartient à un parti allié de celui du Président. Il n'a pas la majorité dans le conseil municipal. Toutefois, il a pu gouverner par des jeux d'alliances. Situé en pleine province, le maire de Maevatanana n'a pas les mêmes possibilités que celui de Mahajanga pour le choix de ses adjoints.

Le premier adjoint est toutefois un homme rompu à l'administration étant ancien Chef de la circonscription scolaire en retraite. Le second est un employé indépendant de la ville qui n'est pas forcément préparé à assumer les rôles et les missions qui lui sont attribués. A première vue la commune de Maevatanana manque de personnel compétent à tous les niveaux.

L'appui demandé à l'IRCOD concernait principalement deux domaines :

- les finances locales face aux problèmes de trésorerie que connaît la commune n'arrivant pas à collecter les impôts,
- les activités sociales qui ont un impact direct sur la population. Il est à souligner que ce volet représente souvent les premières demandes des communes à Madagascar.

1.6 L'IRCOD

L'IRCOD Institut régional de coopération développement, installé au sein de la commune de Mahajanga son antenne. Son action dépasse cependant largement le territoire de la commune. Elle est la seule institution étrangère présente dans les locaux même de la commune et ceci est peut être unique à Madagascar.

En effet si certains organismes de développement externes ont des bureaux au sein de l'administration malgache, ce sont parfois des bureaux spécifiques rattachés à des projets ou des programmes précis (comme la GTZ dans le cadre du projet assainissement, ou différentes associations de développement accompagnant la mise en place de guichets fonciers dans les

⁸¹ Comme le stipule le Plan de développement Régional

⁸² En référence au plan de développement régional

communes). Ce constat peut montrer à lui seul l'importance que la ville de Mahajanga accorde à l'IRCOD.

L'antenne constitue un point d'entrée à une coopération élargie, comme une fenêtre qui s'ouvre sur l'extérieur, une "bouffée d'oxygène" nécessaire et utile pour de multiples projets. L'IRCOD est perçu d'abord comme un bailleur de fonds, mais un « financeur maison, de proximité », accessible, proche, avec qui on est plus en mesure de discuter et de révéler ses problèmes et contraintes.

Mais dans ces relations proches, la personnalité du responsable d'antenne est primordiale. Les relations IRCOD-Mahajanga sont, en grande partie, tributaires des comportements individuels du personnel de l'antenne. Ceci peut conférer une certaine fragilité et une lourde responsabilité à l'équipe locale de l'IRCOD. Cependant, ce mode de relation « plus humaine » représente aussi une opportunité à saisir pour créer des dynamiques de développement et des collaborations.

1.7 LA REGION ALSACE

Le Relation de l'Alsace avec la Province de Mahajanga a débuté par une coopération avec le Centre Hospitalier Universitaire de Médecine de Mahajanga. La commémoration du centenaire de l'évêché de Mahajanga reste pour les malgaches un moment fort de cette coopération teintée d'émotions qui pourrait se résumer comme suit : « *L'évêque alsacien est venu de son Alsace pour développer les âmes, l'Alsace continuera dans sa lancée pour apporter plus d'aide et de développement dans cette Région* ».

Cependant, sans renier totalement cette vision des choses, l'engagement de l'IRCOD ne peut être réduit à cette composante. Elle naquit volontairement de la volonté de deux entités d'œuvrer ensemble pour le développement de Mahajanga. Cette relation Alsace-Mahajanga est donc ainsi basée sur des volontés réciproques de coopérer. L'expérience montre que ces relations, même si elles sont parfois marquées de subjectivité et de bouleversements, sont pérennes face aux tendances actuelles qui veulent d'abord voir dans toute relation des notions objectives d'intérêts et de stratégies....

Cette volonté commune de coopérer a priori, composante peu identifiable dans les relations entre pays permet d'améliorer la compréhension des différentes péripéties qui ont émaillé cette décennie de coopération. Cette décennie a été le temps des connaissances réciproques et a inscrit la coopération dans la durée. En dehors de grands bouleversements « politiques » alsaciens, on peut penser que cette relation se poursuivra dans le temps. L'évaluation sollicitée par l'IRCOD pose cette volonté de continuité dont l'objet est justement de mieux comprendre les lectures de ses actions par rapport aux besoins réels des structures décentralisées partenaires.

Cette volonté d'évolution, d'adaptation face aux évolutions institutionnelles se manifeste clairement par les termes de référence d'évaluation ci-dessous.

1.8 LES TERMES DE REFERENCE DE L'EVALUATION

L'évaluation sera menée, autour des axes suivants⁸³ :

⁸³ Axes issus de la proposition technique de l'évaluation et de la note de cadrage décembre 2006.

- Analyse des résultats des modes d'intervention de coopération conduits à Madagascar centrée sur :
 - les modalités de gestion et d'organisation des deux collectivités malgaches et des services de base, de définition des politiques de territoire et des politiques sectorielles,
 - le renforcement de compétences techniques au sein des collectivités partenaires,
 - l'émergence d'acteurs locaux crédibles, eux-mêmes capables de contribuer au processus de démocratisation,
 - la reconnaissance par les citoyens des nouvelles CTD ou de leurs nouvelles compétences,
 - des actions spécifiques en qualité d'expérimentation et d'apprentissage.
- Appréciation des communes partenaires en matière de décisions, de responsabilité technique, politique et financière, de cohérence avec l'évolution des politiques nationales de décentralisation.
- Evaluation du dispositif institutionnel d'appui :
 - des différents opérateurs alsaciens réunis au sein de l'IRCOD et la cohérence de leurs choix stratégiques avec les actions et les moyens mis en œuvre,
 - l'efficacité et la cohérence des opérateurs d'appui localisés (antenne IRCOD et opérateurs locaux) dans le cadre de l'accompagnement de proximité,
 - la pertinence et la cohérence des méthodologies et des moyens mis en œuvre au regard des objectifs assignés à la coopération décentralisée de l'IRCOD.

1.9 METHODE D'EVALUATION

1.9.1 L'échantillonnage

Suite aux investigations en Alsace puis au Cameroun, un ensemble d'entretiens individuels et collectifs avec les acteurs présents à Madagascar a été conduit par l'équipe d'évaluateurs franco-malgache. 84 personnes représentant 38 entités ont été rencontrées dont 38% ont assisté à la restitution provisoire du 26 février 2007.

	Mahajunga	Maevatanana	Madagascar
Elus	1 maire 1 ^{er} adjoint 2 conseillers	1 maire 2 adjoints	2 collectivités (7 élus)
Cadres des services municipaux	10 services (21 personnes)	5 services (11 personnes)	15 services (32 personnes)
OSC	3 Responsables de Fokontany 3 associations commerciales 1 maison de	1 FKT 4 Association des BF (10 personnes)	13 entités (25 personnes)

	quartier 1 Plateforme associative (15 personnes)		
Ongs d'appui	UDAC (4 personnes)	ASF (2 personnes)	2 structures d'appui (6 personnes)
IRCOD	Antenne (4 personnes)		Antenne (4 personnes)
Institutions nationales, régionales	Région Province (2 personnes)		MDAT (2 personnes)
Institutions étrangères			SCAC AFD (6 personnes)
TOTAL⁸⁴	23 entités 50 personnes	12 entités (26 personnes)	38 entités (84 personnes)
Nbre de participants lors des restitutions provisoires			32

1.9.2 Les axes de coopération sélectionnés ⁸⁵

⁸⁴ Cf. annexe liste des personnes rencontrées

⁸⁵ Issu des TDR

Intitulé des actions	Objectif général	Principaux partenaires	Principales actions réalisées
<p>Programme d'appui à l'urbanisme à Mahajanga 2000</p>	<p>Appui à la structuration d'un service d'urbanisme et pour la définition d'une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme (à travers une action d'aménagement d'un vallon inondable).</p>	<p><u>Nord</u> : CG 67 <u>Sud</u> : Mahajanga, AGETIPA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aide au recrutement et formation du chef de service ; - Appui/conseil de proximité par un volontaire auprès du service d'urbanisme ; - Construction d'un terrain de foot - tribune ; - Elaboration d'outils cartographiques et de planification.
<p>Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga 2004</p>	<p>Appui à la structuration d'un dispositif communal (financier et humain) de gestion des marchés et à l'organisation du déplacement des commerçants.</p>	<p><u>Nord</u> : AFD, Mulhouse(110 141 han) BECEOM, <u>Sud</u> : Mahajanga, AGETIPA, UDAC, COLAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la création et l'organisation d'un département des marchés et formation du chef de service ; - Appui à l'organisation de la gestion des marchés, la mise en place d'un budget annexe, le déplacement des commerçants,....
<p>Programme d'appui aux services financiers de Mahajanga 1998</p>	<p>Accompagnement de la réorganisation des services financiers et l'amélioration des recettes municipales de la Ville de Mahajanga.</p>	<p><u>Nord</u> : Haguenau (32 206 hab.) <u>Sud</u> : Mahajanga, PAGU</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des responsables et élus chargés des finances ; - Appui/conseil pour la réorganisation des services financiers ; - Appui à l'équipement bureautique des services des finances ;
<p>Programme d'appui aux initiatives socioculturelles à Mahajanga 1995</p>	<p>Appui à la définition et la mise en œuvre d'une politique municipale d'action culturelle et sociale dans les quartiers</p>	<p><u>Nord</u> : Saint-Louis (19 973 hab) FRMJC <u>Sud</u> : Mahajanga, associations locales, PAIQ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation du responsable de la direction ; - Réalisation de 2 crèches, 2 bibliothèques, 1 maison de quartier, 7 KAE, 4 lavoirs, 1 bloc sanitaire et organisation de leur gestion; - Equipement d'1 ordinateur de la direction.

<p align="center">Programme d'amélioration des secours pré-hospitaliers 1998</p>	<p>Appui à la mise d'un service municipal d'incendie et de secours à personne</p>	<p><u>Nord</u> : Hochfelden (2 943 ha.) CS Hochfelden, SDIS 79 <u>Sud</u> : Mahajanga, CHU Androva</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des 2 responsables et du personnel pompier ; - Equipement du service (véhicules, petit matériel, transmission radios,...) ; - Réalisation et diffusion de 4 spots de sensibilisation des populations aux gestes d'urgence et à l'existence du service
<p align="center">Programme d'appui à la gestion municipale et au développement local à Maevatanana</p>	<p>Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage municipale en termes de gestion urbaine et de développement local</p>	<p><u>Nord</u> : CG67, CCPSS <u>Sud</u> : Maevatanana, PAGU, OSIPD, Mahajanga</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des agents techniques et élus ; - Appui à la réorganisation des services ; - Appui au recouvrement de l'IFPB par un bureau d'étude et un responsable des finances à Mahajanga ; - Réalisation de 9 KAE dans les quartiers.
<p align="center">Programme de promotion de la lecture publique dans la province de Mahajanga</p>	<p>Accompagnement de la mise en place de politiques municipales pour la promotion de la lecture dans les quartiers auprès des jeunes des villes de Mahajanga et Maevatanana</p>	<p><u>Nord</u> : CG 67, BDBR, <u>Sud</u> : Maevatanana, Mahajanga, Bibliothèques, Alliance française, CISCO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Réhabilitation, équipement et dotation en livres de 8 bibliothèques ; - Formation des bibliothécaires et du responsable du service ; - Animation locale par une consultante

2 - Les renforcements institutionnels

2.1 RENFORCEMENT DES CAPACITES EN RESSOURCES HUMAINES

Généralement tout appui au développement commence par des renforcements de capacités humaines. Ceci vient du fait qu'il est généralement admis que le développement de la société dépend d'abord et surtout des hommes.

Il est donc parfaitement compréhensible que le renforcement des capacités en ressources humaines figure comme une des premières actions de l'IRCOD. Ceci répond d'ailleurs à une tendance tout à fait naturelle qui fait que dans une relation de coopération, c'est celui qui « a le plus » qui commence par apporter quelque chose à « celui qui a le moins » et lui indique les multiples techniques et astuces pour qu'il puisse mieux progresser. C'est souvent l'IRCOD qui propose l'appui même s'il interpelle son partenaire pour lui faire des propositions.

Le renforcement de compétences se fait de deux manières distinctes :

- ➔ La première concerne les missions où des experts alsaciens issus des Communautés locales ou des Institutions Partenaires envoyés par l'IRCOD viennent à Madagascar ponctuellement pour apporter leur appui technique. Ceci a l'avantage du nombre par une même mission plusieurs personnes seront concernées. Ce fut par exemple le cas pour le service municipal d'incendie et de secours de Mahajanga dont chaque sapeur-pompier a besoin d'acquérir et de maîtriser des compétences techniques bien précises. Les bibliothécaires de Mahajanga et de Maevatanana bénéficient également des missions effectuées par la BDBR.
- ➔ La seconde possibilité est d'effectuer des missions d'études en Alsace. Des experts malgaches vont rencontrer des communes partenaires, des services, des opérateurs alsaciens pour voir et apprendre comment les alsaciens travaillent. Ces échanges permettent aux stagiaires, non seulement d'appliquer les techniques apprises mais également de s'imprégner de cette philosophie de travail et d'organisation qui est à la base de la réussite organisationnelle et technique.

Ainsi, divers techniciens et responsables élus des Communes de Mahajanga et de Maevatanana se sont déplacés en Alsace⁸⁶. Ils ont pu « apprendre », « voir » et « vivre » en dimension réelle les réalités de leurs homologues, leur organisation et apprécier les différences contextuelles et techniques.

A la question : quel type de renforcement de compétences veut-il faire en Alsace ? Le bénéficiaire stagiaire souhaite avant tout partir, découvrir d'autres réalités. L'objet de la formation peut alors être considérée comme secondaire. En effet prisonnier de son « insularité », partir pour l'"Andafy" c'est-à-dire "au-delà des mers" constitue déjà une démarche salutaire et une « chance » qui libère l'esprit. Ceci explique pourquoi à tout départ d'avion, c'est toute une famille qui vient à l'aéroport, accompagnant le voyageur qui s'en va emportant les espérances de ses proches.

Je pense que les stages organisés par l'IRCOD constituent vraiment une bonne initiative, ouverts à tous les acteurs de cette coopération. Dans beaucoup d'autres relations, ce sont prioritairement les « grands », qu'on invite, souvent par politesse, par convenances protocolaires ou pour des besoins de continuité de la coopération.

⁸⁶ D'autres stages sont déjà prévus, organisés pour cette année. Exemple la Directrice de cabinet du maire de Mahajanga sera en Alsace dès avril 2007 ...

Or, l'IRCOD a choisi de faire venir en Alsace aussi bien les techniciens, avec lesquels elle travaille et qu'elle estime nécessaires au développement de la commune, que les décideurs.

En effet, les responsables ne font que passer et ce sont les techniciens qui restent. Ces stages vont créer à terme une certaine « masse critique » à partir de laquelle on peut vraiment faire émerger des initiatives cohérentes et efficaces.

- A cela on peut mentionner une troisième possibilité qui est l'envoi de volontaires pour étoffer l'antenne IRCOD. Le soutien apporté par ces volontaires dépasse le simple seuil des appuis en renforcement des ressources humaines mais sont des véritables actions en renforcement de compétences organisationnelles. De plus cette présence conforte les acquis des deux premières pratiques car elle permet de consolider les connaissances intégrées lors des missions d'études ou des missions des experts alsaciens. Ainsi en cette année 2007 on compte deux volontaires permanents au sein de l'IRCOD.

2.2 RENFORCEMENTS DE CAPACITES ORGANISATIONNELLES

La commune est perçue comme étant une entité homogène qui évolue et qui effectue des actions bien précises. Elle est évaluée par sa capacité à relever des défis en matière de développement, par sa capacité à répondre aux demandes locales. Cette capacité de réponse ne dépend pas seulement des hommes mais aussi de leur façon de travailler de s'organiser et de la disponibilité des ressources mobilisables (matériels et outils adéquats).

Le renforcement de capacités organisationnelles effectué par l'IRCOD s'articule autour de deux axes :

- La mise en place d'un appui conseil permanent de proximité avec la mise à disposition des personnes permanentes. Il en est ainsi des chargés de programme de l'antenne IRCOD (sous statuts de volontaire) qui sont envoyés pour répondre aux problèmes d'organisation des services communaux, et de par là la formation des hommes pour assurer leur « relève ». On constate souvent dans les structures malgaches que ces services communaux présentent beaucoup de lacunes. L'antenne IRCOD a une double mission : la première est celle d'assurer la représentation de son institution et de se charger des aspects administratifs, la seconde composante couvre l'appui technique. A cet appui de proximité, on peut adjoindre les appuis-conseils techniques ou méthodologiques de responsables alsaciens lors des missions ponctuelles à Madagascar.
- L'appui structurel constitue le deuxième axe permettant aux communes d'acquérir des outils et des meilleures capacités de travail. Les résultats s'observent dans différents services : service de l'urbanisme dans les deux communes malgaches partenaires, service financier de la commune de Mahajanga, réalisation d'un recensement fiscal pour la commune de Maevatanana en mobilisant également des personnes ressources locales. Cet appui structurel se manifeste également par la réhabilitation, la construction d'infrastructures, la mise à disposition d'outils matériels (informatique, photocopieur...) ou immatériels (logiciels de gestion, liste de recensement...) afin de permettre aux communes et à la communauté de mieux assurer leurs fonctions.

2.3 RENFORCEMENTS DES CAPACITES STRATEGIQUES

Le renforcement des capacités stratégiques est essentiellement un appui à la prise de décision et de développement des actions. En invitant les maires et les responsables communaux des deux communes de Mahajanga et de Maevatanana en Alsace, l'IRCOD contribue au renforcement de compétences stratégiques ouvrant la coopération à l'ensemble des acteurs décisionnels.

L'IRCOD appuie les communes de Mahajanga et de Maevatanana dans la sélection des modes de gestion des ouvrages sociaux (maisons de quartier, les terrains de sports et les puits et bornes fontaines). Différents modes ont été choisis : une gestion communale directe pour la maison de quartier d'Ambalavato à Mahajanga, des recours associatifs pour les terrains de sport mahajangais ou pour les points d'eau à Maevatanana.

Sachant que la commune se heurte à des difficultés internes pour gérer ses propres activités, elle a tendance à préférer les modes de gestion associatifs. Cependant, ce recours associatif comporte quelques « risques » si l'association n'est pas bien structurée, d'où la priorité pour l'IRCOD d'apporter un appui institutionnel à ces délégataires en s'associant avec le service en charge du volet correspondant au sein de la Commune.

Le troisième volet est l'appui à l'établissement par les responsables d'outils de pilotage. Ainsi la programmation des opérations ainsi que l'établissement de tableaux de bord observés notamment chez les pompiers doivent aussi beaucoup à l'IRCOD. De même que l'établissement d'un plan d'opérations pluriannuel de la commune de Maevatanana.

Un autre volet est l'appui à la communication externe des services communaux pour que ceux-ci soient mieux connus et répondent mieux aux attentes de la population. Dans ce volet on peut classer les journées « portes ouvertes » des bibliothèques où les bibliothécaires vont à la rencontre de leurs publics « potentiels », les approches d'information, de consultation conduites par le service de l'urbanisme de Mahajanga dans le cadre des déplacements des habitants du Vallon de Metzinger, ainsi tout le travail de communication qui a accompagné la réhabilitation des marchés où les transferts momentanés se sont déroulés sans trop d'écueils.

3 - La participation à des actions locales

3.1 LA RESPONSABILISATION

L'initiative comme moteur et le droit à l'erreur

La responsabilisation est le corollaire du renforcement des capacités. Etre responsable c'est être capable de prendre une décision par rapport à ses actes sans se référer à une autre instance. Ce qui veut dire que la personne responsable est prête à assumer les conséquences positives et négatives des actions qu'elle réalise. La capacité de prendre des responsabilités est cruciale dans ces entités décentralisées, car c'est bien l'initiative qui est moteur d'évolution, de réalisations s'affranchissant ainsi des références perpétuelles à des autorités supérieures, tout en restant dans le cadre de la légalité, en respect au principe de subsidiarité.

En fait la capacité de prendre des responsabilités dépend fortement de l'assurance personnelle que l'on a par rapport à son poste. C'est en laissant faire et en reconnaissant éventuellement les possibilités d'erreur que l'on accroît cette capacité d'être responsable.

Cette meilleure responsabilisation s'adresse d'abord aux exécutifs des communes : comité exécutif et conseil municipal, et à un autre niveau, auprès des présidents des fokontany. En amenant les décideurs à prendre position pour des actions déterminées, l'IRCOD les amène à une plus grande responsabilisation. Mais cette situation est-elle due essentiellement aux actions de l'IRCOD ou à d'autres facteurs ? La question se pose mais la réponse n'a pas beaucoup d'importance car c'est le résultat à ce niveau qui compte.

Dans ses relations avec les techniciens de la commune, l'IRCOD s'est toujours efforcé dans la pratique de se mettre en retrait par rapport aux acteurs principaux pour les aider à prendre leur propre responsabilité. En appuyant des services comme le service financier, de l'urbanisme ou le service des marchés, l'IRCOD donne plus de latitude à ces derniers et les amène justement à cette meilleure prise de responsabilité.

Une responsabilisation élargie

Dans certaines situations, la posture des acteurs est complexe ne sachant pas se situer entre la commune et l'IRCOD. C'est le cas par exemple des fokontany. De par leur statut institutionnel, ils sont impliqués de fait lors des aménagements du vallon de Metzinger qui a nécessité à la fois des transferts de parcelles d'habitation et de surveillance de parties non constructibles. A ce niveau, les Présidents de fokontany dépendent directement de la commune et ne sont pas censés suivre les conseils ou recommandations émises si celles-ci ne sont pas relayées directement par la commune.

Mais cette recherche de responsabilisation ne se limite pas aux personnels des deux communes. On constate aussi un appui à des organisations de la société civile en contribuant à leur prise de responsabilité. On peut évoquer ici les commerçants des marchés de Mahajanga qui ont été organisés en association pour devenir interlocuteurs de la commune dans le cadre de la réhabilitation des marchés, les associations responsables des bornes fontaines de Maevatanana.

3.2. L'EMERGENCE D'ACTEURS LOCAUX

Les actions dans lesquelles l'IRCOD s'est engagé ont contribué à l'émergence d'acteurs locaux. Ces acteurs locaux sont, soit issus des actions de l'IRCOD comme les associations de commerçants des marchés de Mahajanga, les associations des points d'eau de la commune de Maevatanana, soit des acteurs déjà existants bénéficiant des actions soutenues par l'IRCOD.

Pour les premières catégories :

Ce sont des associations à première vue communautaires, d'usagers d'infrastructures sociales. Depuis plus d'une dizaine d'années, la contribution des usagers aux entretiens d'infrastructures sociales est de règle dans plusieurs villes de Madagascar. Leur mission est toutefois différente :

- les associations des bornes fontaine, des puits sont presque entièrement responsables de ces points d'accès (recouvrement des redevances, entretiens...),
- les associations de commerçants par contre sont appelées à être des interlocuteurs de la commune pour la gestion des marchés. Cet espace, appartenant à la commune constitue leur moyen de subsistance. C'est la commune qui est appelée à gérer les marchés (recouvrement des redevances, entretiens à partir d'un budget annexe...),

mais comme ce sont les commerçants qui vont vivre en permanence dans les marchés, ils sont « érigés » en associations pour être des « partenaires » identifiables par la commune en vue d'ouvrir des négociations (fixation des redevances...). Chaque entité a ses intérêts à défendre et pour réduire les sources de conflits. Il convient à chaque partie de construire un espace de négociation, afin d'éviter des rapports de force qui seraient préjudiciables à chacun.

Si pour les associations d'usagers type « borne fontaine » la compétence la plus importante est une compétence en gestion technique (comptabilité, transcription, calcul des coûts unitaires pour fixer les redevances....), il n'en est pas de même pour les associations de commerçants.

Ces dernières, à caractère corporatiste, ont la difficile mission d'essayer de concilier leurs intérêts collectifs et individuels avec les priorités de la commune. Le problème survenu lors de l'établissement des listes des commerçants et de l'attribution des places en est une expression significative.

Pour les seconds types d'Acteurs, on identifie :

- les structures de base administratives que sont les « Fokontany » (quartiers) qui à la fois encadrent et représentent la population,
- et les structures d'appui, contractuelles de l'IRCOD.

Une prise en compte des administrations de base ...

Les fokontany sont les structures de base communautaires reconnues à Madagascar. Ils dépendent directement des communes et indirectement⁸⁷ de l'administration centrale (district). Ils servent à la fois de relais de proximité de toutes les administrations déconcentrées et décentralisées. Ils sont aussi l'expression et l'interlocuteur habituel de la population. Comme la culture sociale malgache est à base communautaire, ils constituent une transition entre la notion de pouvoir traditionnel et les structures modernes de gestion de la société.

Dans toute action qui engage la population, les personnes responsables des « fokontany » sont interpellées et sollicitées. Ces personnes doivent donc bénéficier d'une certaine notoriété locale et être dotées d'une capacité de leadership.

Dans ce contexte, il est donc normal de les impliquer dans la construction des points d'eau de Maevatanana, dont la première question à résoudre est la détermination du lieu d'emplacement des bornes fontaines ou des puits, choix qui doit tenir compte à la fois de contraintes techniques, des desiderata de la majorité de la population concernée, et des différents conflits d'intérêt sociaux à considérer.... Ils sont aussi partie prenante à part entière dans la question d'aménagement du vallon de Metzinger. Sur cette problématique foncière, la situation est encore plus complexe, liée au nombre de protagonistes locaux faisant valoir leurs intérêts et les multiples enjeux souvent cachés.

⁸⁷ Le district choisit sur proposition de la commune les présidents des FKT.

...dans un processus de démocratisation en construction...

En appuyant les prises de responsabilité des présidents de « fokontany » et par là, la prise de participation de la population, l'IRCOD favorise les processus de démocratisation.

Si les fokontany et la population locale ont un rôle important à jouer dans le développement du pays, la réalité observée aujourd'hui est différente : les FKT se limitent actuellement à leur rôle de relais des différentes administrations plutôt que de celui de moyen d'expression de la population. Car si les présidents de fokontany sont respectés, ils sont encore peu considérés dans les prises de décision au niveau des différentes hiérarchies. De plus, la culture malgache de respect habituel de la hiérarchie encourage cette situation. En attribuant un plus grand rôle à ces présidents de fokontany, les actions soutenues par l'IRCOD confortent leur position et les amènent à se saisir des responsabilités théoriques qui leur incombent.

Par ailleurs, le présent gouvernement conscient de ce rôle vital des présidents de fokontany, se propose de renforcer leurs compétences. Pour cela des bureaux pour les fokontany seront construits dans tout le pays et des centres de formation pour les présidents de fokontany seront ouverts.

Travaillant directement avec les présidents de fokontany, des associations plus structurées s'organisent au niveau de la population. Principalement à Mahajanga, une centaine d'associations de quartier se sont réunies autour d'une plate forme : « Hery Miray ». En accord avec la Commune de Maevatanana, l'IRCOD a sollicité ce réseau pour un appui conseil valorisant ainsi leur expérience en matière de mise en place des bornes fontaines à Maevatanana. Cette reconnaissance locale est très importante car les actions réalisées par l'IRCOD ne peuvent être isolées du contexte dans lequel elles évoluent.

De nouveaux acteurs sur un créneau porteur

Parallèlement aux fokontany, les actions de l'IRCOD impliquent des associations assimilables à des « Ongs » travaillant souvent comme « prestataires de services ».

Depuis une dizaine d'années on observe à Madagascar la mise en place de nombreuses associations régies par les statuts d'Association sans but lucratif (identique à la loi française de 1901), mais qui se sont en fait constituées pour réaliser des activités professionnelles. Beaucoup en 1996, se sont muées en ONG adoptant les nouveaux statuts disponibles. Ces organismes, contractualisant leurs actions avec des partenaires techniques, investissent des fonctions de maître d'œuvre des actions de développement.

Différents facteurs expliquent la multiplication de telles associations :

- la demande croissante de maîtrise d'œuvre issue de projets de développement,
- le déficit de la couverture des services étatiques,
- et la faible implication des structures « commerciales » dans le domaine de l'économie sociale.

Par conséquent, de tels intermédiaires sont donc utiles et remplissent différents rôles à Madagascar. Leur positionnement oscille entre l'action de développement désintéressée pour laquelle la contribution financière n'est qu'un moyen pour réaliser l'action et la transformation de cet engagement social en action commerciale où le souci de « tirer bénéfice » prime.

... en positionnement ambiguë ...

Le positionnement sur ce dernier axe, qui constitue un choix légitime pour l'organisme, n'est pas neutre sur les terrains d'intervention. En effet, pour le public bénéficiaire de l'action, cette association est perçue plus comme un prestataire de service animé par un intérêt commercial que comme un acteur de développement. Cette analyse ne facilite pas leurs actions, car dès le départ elles sont handicapées par ce préjugé défavorable dont elles n'arrivent pas toujours à se débarrasser.

En contractualisant l'appui, d'une part pour la structuration des commerçants de marché de Mahajanga et d'autre part pour la mise en place d'associations communautaires gestionnaires des bornes fontaines à Maevatanana, avec deux associations (UDAC et l'ASF), l'IRCOD a favorisé cette tendance, observée actuellement par plusieurs organismes et projets de développement à Madagascar qui en fait une certaine « délégation » de maîtrise d'œuvre.

Ces associations doivent donc gérer leur statut d'association sans but lucratif et leur image de prestataire de services. Cette dichotomie ne favorise pas les relations surtout avec les personnels des communes et des services administratifs peu payés et de manière irrégulière.

Cette relation de non-dit ne favorise pas les échanges et les collaborations où un petit malentendu peut provoquer une situation de blocage. Cette situation n'est pas unique mais est fréquente à Madagascar.

ASF a trouvé une parade en associant de façon informelle un personnel de la commune de Maevatanana, chargé du suivi des bornes fontaines, devenant ainsi son représentant à Maevatanana. A première vue, cette situation est fortement discutable où le technicien devient juge (en tant que personnel communal représentant le maître de l'ouvrage) et partie (en qualité de représentant de l'association représentant le prestataire pour le compte du maître de l'ouvrage). Toutefois, de façon très pratique, cette configuration n'inquiète pas les responsables de la commune informés. Cette option pourrait en effet constituer un gage de bonne réalisation de l'action et on préfère ne pas l'aborder.

Les relations de l'UDAC avec les services techniques de la commune de Mahajanga semblent par contre plus difficiles, marquées par le problème de recensement des commerçants des marchés⁸⁸. Ce positionnement est d'autant plus équivoque que ces associations rendent de fait compte en premier lieu à l'IRCOD percevant que les services techniques ne jouent pas toujours pleinement leur rôle. Par ailleurs, le contrat liant l'IRCOD et l'AGETIPA pour la réhabilitation du marché est complexe, démontrant la position ambiguë des services techniques de la Commune.

3.3 LE RENFORCEMENT DU ROLE DES COLLECTIVITES

Les actions initiées par l'IRCOD visent à accompagner ces collectivités décentralisées que sont les communes de Mahajanga et de Maevatanana à mieux jouer leur rôle dans un contexte de décentralisation.

⁸⁸ La non-concordance de la liste établie par l'UDAC auprès de commerçants et celle établie, publiée par les services communaux. Cette différence est difficile à interpréter mais entache la crédibilité de l'UDAC auprès de la commune et la crédibilité de la commune auprès des commerçants.

L'article 1 de la loi, instituant les communes, stipule que celles-ci détiennent une portion du territoire national regroupant l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy. Elle dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et technologique de sa circonscription.

La commune, collectivité locale de droit public est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative.

On peut classer les compétences de la commune telles qu'elles sont stipulées dans le Guide du Maire (MDAT/PNUD) en deux domaines prioritaires :

→ Domaines d'activités opérationnelles courantes :

- opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène et d'enlèvement des ordures ménagères,
- gestion des places et des marchés publics et aires de stationnement des véhicules et de tout autre équipement générateur de revenus comme les abattoirs et les espaces verts,
- prévention et lutte contre les feux de brousse, gestion de son patrimoine propre,
- toute opération ayant trait à l'état civil, circonscription militaire et recensement de la population,
- gestion du personnel relevant de son ressort recruté directement par la commune, transféré ou mis à disposition par l'Etat,
- gestion des équipements et des infrastructures socioculturels et sportifs,
- mise en œuvre à son échelon d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles.

→ Domaines d'activités opérationnelles de développement :

- identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune,
- mise en œuvre des opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes,
- définition et réalisation des programmes d'habitats et équipements publics.
- réalisation d'actions d'aide sociale,
- construction des équipements et infrastructures socio-sportifs,
- réalisation des places et des marchés publics et aires de stationnement des véhicules et de tout autre équipement générateur de revenus comme les abattoirs et les espaces verts.

Une équipe communale arrivante est confrontée rapidement aux premières activités qu'elle doit effectuer en réponse aux premières attentes de la population. La mairie sera d'abord jugée sur ses prérogatives relevant des actions courantes. Or, certaines équipes communales, pour des raisons diverses et d'insuffisance de ressources locales, ne peuvent les assumer (exemple : retard des paiements du personnel, difficulté d'enlèvement des ordures...).

La réalisation d'actions « ponctuelles » est souvent considérée comme un « plus » pour la commune. Mais c'est souvent par ces « extra » que les souvenirs collectifs classent et hiérarchisent les différentes équipes dirigeantes d'une commune.

Pour que les communes puissent assumer au mieux leurs fonctions, les structures exécutives doivent être en capacité de mobiliser de ressources humaines suffisantes (externes ou internes) et se doter de moyens appropriés.

Ainsi, l'IRCOD s'est efforcé d'agir au niveau des Maires et des Conseils municipaux et au niveau des finances locales qui constituent l'un des plus grands points noirs des collectivités décentralisées à Madagascar.

On remarque que le choix des domaines d'activités spécialement soutenues par l'IRCOD se rapporte plutôt aux ressources locales et au domaine social répondant aux demandes des communes malgaches. Cette option est tout à fait normale car ce sont ces domaines qui crédibilisent la commune et lui donne l'assise institutionnelle.

L'IRCOD a été à l'écoute des maires pour ces besoins non couverts surtout dans le domaine social et s'est efforcé de leur apporter des réponses. Comme les rencontres se font souvent de façon non formalisée, il se peut lors des visites à Madagascar ou en Alsace que des perceptions différentes amènent à l'identification de problèmes qui au départ ne sont pas toujours perçus de la même façon de part et d'autre. Mais les problèmes sur lesquels les deux parties se sont mises d'accord sont toujours le fruit de discussions préalables. Remarquons que les quatre domaines précités : l'habitat, l'action sociale, les équipements sportifs, les marchés n'ont pas été délaissés mais sont cependant de poids et d'importance différents.

Les communes malgaches élaborent leur Plan Communal de développement qui comptabilise leurs actions et projets prioritaires. Pour les appuyer dans leur réalisation, les maires s'adressent généralement à de multiples partenaires lesquels ont chacun leurs modes d'intervention jugés par eux en tant que demandeurs parfois rigides et compliqués. A l'inverse, l'appui de l'IRCOD bénéficie de la proximité (meilleure possibilité de discuter et d'évoluer dans la confection des projets) ce qui permet d'avoir des modalités d'interventions beaucoup plus souples. En effet, il arrive que des actions difficilement éligibles ailleurs soient sollicitées auprès de l'IRCOD. C'est peut-être la raison pour laquelle l'appui aux bibliothèques constitue une des actions importantes de l'IRCOD. En effet, malgré le fait que l'éducation soit souvent citée comme étant l'un des piliers du développement et que beaucoup de Communes aient cette volonté manifeste de développer chez eux cette « lecture publique », les possibilités d'appui restent rares parmi les guichets de « financement » généralement accessibles au niveau du pays. La Coopération française a développé un certain nombre de centres de lecture à travers le Pays et dont l'objectif premier serait le « maintien » de la langue française ce qui constitue un handicap à leur intégration dans la communauté. Les appuis apportés par l'IRCOD à travers les Communes constituent des éléments d'intégration des bibliothèques existantes dans les besoins et la vie des Communautés. A ce sujet les deux Commune de Mahajanga et de Maevatanana ont un avantage par rapport à d'autres Communes du Pays.

4 - Les résultats des actions

4.1 LES COMPETENCES TECHNIQUES ACQUISES

L'IRCOD a beaucoup investi dans les compétences individuelles des personnes ressources des deux communes. Les personnes bénéficiaires ont assimilé ce qu'on leur a appris, ont internalisé et appliqué ce qui est possible dans leurs actions.

On trouve cette application dans les services (bibliothèques, secours à la personne, urbanisme et marché) qui ont bénéficié des appuis de l'IRCOD. A titre d'exemple, le responsable DACSLJ⁸⁹ de Mahajanga et quelques bibliothécaires ont suivi des stages en Alsace. Les animatrices de bibliothèques bénéficient parallèlement d'un encadrement rapproché par une consultante externe et par un personnel expatrié de l'IRCOD. Quant au personnel du service « incendie et de secours », ils ont tous bénéficié de la venue de sapeurs pompiers de Niort et de Hochfelden. Quant au chef de corps et au médecin urgentiste, ils ont suivi des stages en Alsace et assurent une formation permanente auprès de leur personnel. Ce maillage mission-stage au niveau de ces deux services est conséquent où les renforcements des compétences individuelles sont visibles et manifestes.

Dans les autres services, le renforcement de compétences à l'initiative de l'IRCOD est jugé unanimement efficace et porte également ses fruits. Toutefois, l'application de ces savoirs peut être limitée. D'une part il y a l'évocation des manques de moyens de la commune qui ne peut pas assurer le minimum pour agir mais d'autre part on peut aussi évoquer une sorte de phénomène d'inertie de masse qui, sans être visible, freine les actions d'innovation entreprises. Ce phénomène d'inertie est tout à fait normal et toute innovation devrait être soutenue assez longtemps pour qu'elle puisse s'installer de façon pérenne et non réversible.

4.2 DES COMPETENCES TECHNIQUES ORGANISATIONNELLES

Une compétence organisationnelle se lit par la capacité d'une organisation à répondre à ses défis et aux attentes. Une structuration significative a été menée dans les deux communes.

4.2.1 La commune de Maevatanana

La commune de Maevatanana fonctionne avec un plan de travail pluriannuel lui permettant de négocier plus sereinement l'avenir et les activités futures. De plus un recensement fiscal a été établi. Bien sûr, des faiblesses existent encore comme la difficulté, sinon l'impossibilité momentanée, de mettre à jour l'inscription de nouveaux contribuables. Un outil a été créé et il convient de le maîtriser et de l'améliorer.

Les actions de l'IRCOD ont amené la commune à prendre conscience de l'importance des ressources locales. Sensibilisée, elle s'est dotée d'un chef de service de recouvrement fiscal avec un collaborateur permanent nouvellement recruté. Quant au service de l'urbanisme et de l'habitat, la commune s'est adjoint un directeur technique qui est d'un niveau plus élevé que l'habituel « Agent voyer » en fonction également dans la commune rurale.

⁸⁹ DACSLJ : Direction des Affaires Culturelles, Sport, Loisirs et Jeunesse

La construction des « points d'eau » soutenue par l'IRCOD, a amené la commune à appréhender et à choisir des nouveaux modes de gestion et d'organisation.

Ces actions innovantes impliquant de nouvelles procédures donnent une réelle expérience à la commune et une assurance pour travailler avec d'autres partenaires techniques, peut-être plus exigeants.

4.2.2 Commune de Mahajanga

La Commune de Mahajanga est composée de huit directions ou services directement rattachés au Bureau exécutif à savoir :

Direction Evaluation - Suivi
 Bureau de Coordination et de Développement Local
 Secrétariat Particulier
 Service Protocole
 Service Communication
 Police Municipale
 Service Incendie et Secours
 Etat Civil

Le Secrétaire Général de la commune est d'après les textes, celui qui assure la gestion quotidienne communale.

La commune de Mahajanga possède quatre directions nanties des services concernés qui sont les suivants :

Directions	Services
Direction des Affaires administratives et des Ressources Humaines	Service Juridique et Contentieux Service Ressources Humaines
Direction des Affaires Economiques et Financières	Service des Finances Service Comptabilité Service économique Service des marchés
Direction des Affaires Culturelles, Sport, Loisirs et Jeunesse	Service de la Promotion de l'Education et de la Jeunesse Service des Arts, Culture et Loisirs Service de la Promotion des Sports
DTI : Direction Technique et Infrastructures	Service Mise en Valeur du Territoire - Urbanisme et de l'Environnement Service des Travaux Publics et Grands Projets Service des Ordures Ménagères et des Réseaux d'Assainissement
DASSP : Direction des Affaires Sociales et de la Santé Publique	Bureau Municipal d'Hygiène Bureau des Assistants Sociaux

Les actions de l'IRCOD concernaient essentiellement les Directions suivantes : Direction des Affaires Culturelles, Sport, Loisirs et Jeunesse, Direction Technique et Infrastructures, Direction des Affaires Economiques et Financières.

Au sein de la Direction des Affaires Culturelles, Sport, Loisirs et Jeunesse, le Service de la Promotion de l'Education et de la Jeunesse inclut les bibliothèques.

Cette direction a, entre autre, la responsabilité d'une maison de quartier mise en place par la Commune avec l'appui de l'IRCOD. Le chef de service assure la direction de cette structure par intérim depuis une année, suite à la suspension du Directeur et du Conseil d'Administration. Dans l'espérance d'éclaircissement des modes de gestion, la maison de quartier fonctionne toujours en attendant (patiemment) une révision du statut.

Les autres maisons de quartier de Mahajanga sont issues du programme PAIQ qui a privilégié un mode de gestion associatif donnant de fait un moindre crédit à la commune. Dans ce programme, l'IRCOD a été associé pour la construction et la gestion des infrastructures. Cette diversité de gestion met plus en évidence une des priorités de l'IRCOD, celle de favoriser la responsabilité communale. Les infrastructures sportives relèvent aussi de cette même direction. Le terrain de sport, construction soutenue par l'IRCOD, est aussi géré par une association, suivi par le service communal.

La Direction Technique et Infrastructures est impliquée dans tout ce qui est question d'urbanisme à Mahajanga et sur lequel l'IRCOD a toujours apporté un appui. Actuellement, elle voit son rôle amplifié par le Projet de Réhabilitation des Marchés de Mahajanga (PRMM). Ce projet doit réhabiliter quatre marchés de Mahajanga en marchés « modernes » avec les contraintes de gestion et de maintenance que ce « label » impose. Cette transformation implique nécessairement une nouvelle structuration des services et une mobilisation de nouvelles compétences.

La Direction des Affaires Economiques et Financières a connu des transformations dans ses modes de travail et a bénéficié de la modernisation de ses outils financiers. L'innovation la plus importante est assurément l'instauration d'un budget annexe réservé aux marchés, initiative actuellement unique dans tout Madagascar. Si ceci est considéré comme un acquis très important devant permettre une meilleure gestion des infrastructures, il pourrait devenir à court terme un facteur de mécontentement. En effet sur le principe du budget annexe, l'affectation des ressources du marché sur le budget global est règlementée alors que les besoins de fonctionnement des autres Directions qui ont très peu ou presque pas de ressources propres, ne sont pas assurés. Par ailleurs, un département des marchés a été créé.

4.3 EMERGENCE ET IMPLICATION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

Depuis plus d'une dizaine d'années, sous l'impulsion des mouvements de « démocratisation » et de promotion de la « gouvernance locale », les Organisations de la Société Civile (OSC) sont de plus en plus sollicitées à Madagascar dans la réalisation des actions de développement. Ceci est dû à certaines défaillances des pouvoirs publics sur la maintenance des infrastructures de base.

A Madagascar le taux de pression fiscale tel qu'il est indiqué dans les lois de Finances et la Politique générale de l'Etat s'élève à 10%. Et il n'est pas étonnant de constater que l'Etat ne peut pas assurer toutes ces fonctions qui dans les Etats développés sont normalement dévolues au service public.

Ainsi les organisations de la société civile sont sollicitées pour sensibiliser et encadrer une meilleure participation de la population à la « gestion » des affaires publiques. Cela s'observe surtout au niveau des écoles, des pistes et des points d'accès à l'eau pour la maintenance et la gestion de l'ensemble de ces infrastructures.

Les actions de l'IRCOD au niveau local s'inscrivent dans cette tendance, ciblant directement la population, particulièrement dans la gestion des infrastructures sociales (borne fontaine/puits) et économiques.

En effet, l'Institut a engagé deux acteurs locaux pour appuyer la mise en place et le développement d'associations de Maevatanana et de Mahajanga. Cette mise à disposition d'acteurs locaux, dotés d'expériences prouvées dans l'accompagnement associatif, prouve que l'IRCOD ne se borne pas au simple appui à la mise en place d'infrastructures, rôle qu'il est parfois obligé d'assumer. Il privilégie la fonctionnalisation de ces associations afin qu'elles puissent assumer pleinement leur rôle.

Depuis une dizaine d'années, les Associations ont été sollicitées à Mahajanga pour gérer des bornes fontaines, des maisons de quartier et d'autres infrastructures. La plateforme Hery Miray en laquelle se regroupe les différentes Associations de quartier réalise actuellement une mise au point sur la situation de ces Associations : Certaines continuent de fonctionner normalement avec une vie associative, mais beaucoup sont réduites à une simple expression à savoir la gestion de l'infrastructure concernée. Et Hery Miray se propose justement de relancer cette vie associative pour faire de ces Associations de véritables leviers de développement et aller au-delà de cette fonction de gestionnaire d'infrastructures. Cette expérience « majungaise » permet de tirer des leçons pour la dynamisation sur le long terme des associations nouvelles comme celles des associations pour les bornes fontaines de Maevatanana et surtout pour les marchés de Mahajanga, l'IRCOD appuie la gouvernance locale. Les participations animées observées lors des rencontres tant avec les associations « eau » de Maevatanana que les représentants des commerçants de Mahajanga montrent que ces associations ont bien pris en à cœur leurs missions, même si les contours de leurs rôles avec ceux de la commune restent encore flous.

La question que l'on est en droit de poser est le comportement dans la durée de ces associations. En effet, l'expérience montre que beaucoup d'associations mises en place pour gérer des ouvrages d'infrastructures publiques ne résistent pas au temps. Les malgaches, malgré leur sens communautaire, n'ont pas toujours la culture associative et encore moins la culture d'une gestion associative qui a tendance, à terme, à glisser vers une recherche de profit. L'intérêt économique se révélerait comme une des motivations des membres. La notion de service public reste à cultiver et surtout le fait que ces Associations sont des délégataires de service public. Le développement de ce sentiment de « service public » justifie les différentes actions réalisées en vue d'une meilleure participation des Associations de quartier dans la vie de la Communauté (échanges).

4.4 LA MISE EN COHERENCE AVEC LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

Existe-t-il une politique de décentralisation à Madagascar ? On peut répondre pleinement par l'affirmative car la Constitution de la III^{ème} République dans ses différentes versions a toujours proclamé haut et fort ce choix de la décentralisation. Première collectivité territoriale décentralisée mise en place, la Commune est considérée comme le premier pilier de ce processus.

Depuis plus de dix ans, des pratiques de décentralisation à Madagascar ont été relancées. Initiées par la mise en place des nouvelles communes en 1996, suivie de celle des régions en 2004, les Communes sont considérées comme l'organisation territoriale de base. On en décompte 1500 à Madagascar.

Mise en sommeil pendant deux décennies (1975-1995), les communes malgaches retrouvent un nouvel élan depuis l'arrivée au pouvoir de l'actuel Président qui est un ancien Maire (le seul Maire devenu Président de la République jusqu'ici). Ainsi si les communes ont été longtemps astreintes à jouer un rôle effacé d'administration de proximité sur des domaines classiques (état civil, voirie...), elles sont appelées à jouer un rôle clé de moteur de développement sur la base de leurs nouvelles compétences « décentralisées ».

Pour cela depuis plus de huit années, un Ministère spécifique (le MDAT⁹⁰) est l'expression politique de ce choix. Il a la charge du développement des Communes et du programme gouvernemental PN2D (Programme national de Décentralisation et Déconcentration...). D'autres programmes financés, initiés par le Gouvernement travaillent aussi dans ce sens. Les actions d'appui par le Ministère consistent essentiellement à des formations de responsables et à l'élaboration d'outils de pilotage. Deux volets se retrouvent dans la plupart de ces appuis : la planification communale et la gestion financière.

Ce contexte de décentralisation impose aux communes une véritable mutation afin qu'elles puissent faire face à leurs responsabilités dans un contexte très difficile. Si les intentions ont été affichées, beaucoup de Maires appréhendent peu les enjeux issus des textes qui régissent leur collectivité. De plus, ils jugent que les possibilités qui leur sont offertes ne leur permettent pas d'assumer ces nouvelles responsabilités. Toujours est-il que des textes régissant les communes sont étudiés et promulgués par le Gouvernement régulièrement et à chaque Loi des Finances, des dispositions nouvelles s'ajoutent aux précédentes pour consolider cette décentralisation.

Dans un certain sens, l'IRCOD a précédé ces actions d'appui à la décentralisation en choisissant de faire des communes de Mahajanga et de Maevatanana, les partenaires privilégiés de son action de coopération comme le passage incontournable à Madagascar. Ces communes malgaches réalisent des actions en correspondance avec les préoccupations des collectivités alsaciennes. La mise en relation de collectivité à collectivité sur la base du compagnonnage de métiers renforce ce lien.

Les actions soutenues par l'IRCOD doivent être formellement sollicitées par la commune partenaire.

Les actions de l'IRCOD qui visent le renforcement institutionnel des communes notamment par le renforcement des compétences des ressources humaines et des mécanismes institutionnels se rapportant à l'exercice budgétaire vont entièrement dans le sens de cette action nationale et s'inscrivent pleinement dans l'orientation de la politique actuelle de décentralisation⁹¹.

Si les effets sont un peu tardifs comme pour le recouvrement fiscal cela vient d'un environnement extérieur global qui ne favorise pas le recouvrement des impôts. En effet, au niveau national, une véritable conscientisation et sensibilisation doivent être faites pour le paiement des impôts. Car ceci constitue la principale faiblesse des collectivités. La mise en place et l'amélioration du dispositif sont une chose, l'alimentation du tel dispositif en est une autre.

⁹⁰ MDAT : Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

⁹¹ Les Assises de la décentralisation de mai 2006 ont confirmé cette priorité.

Sachant que les moyens de pression et de coercition sont peu efficaces, il n'y a que la conscientisation populaire pour amener les gens à s'acquitter de leurs devoirs, et la mise en place d'une culture de l'impôt par les communes⁹².

Les actions gagneraient en efficacité, si elles étaient conduites systématiquement en complémentarité avec les autres structures appuyant le mécanisme de décentralisation. Cette coopération décentralisée alsacienne aurait peut-être intérêt à s'inscrire, dans un proche avenir, de plus en plus dans les dispositifs d'appui : comme celui des Centres d'Appui aux Communes (CAC) à Mahajanga⁹³.

⁹² En référence aux recommandations émises dans rapport global (partie I) §7.5

⁹³ En référence aux recommandations émises dans rapport global (partie I) §7.6.

5 - Les limites objectives

Les limites objectives sont les contraintes parfois incontournables qui atténuent ou peuvent dans certains cas annihiler les efforts et les actions effectués. L'existence de ces limites objectives ne doit cependant pas constituer un obstacle aux réalisations. Elles peuvent disparaître ou se fondre progressivement dans les activités et ainsi permettre la continuité des programmes.

5.1 L'ENVIRONNEMENT DES COMMUNES A MADAGASCAR.

Un budget communal virtuel

Le principal handicap des Communes de Madagascar est la non-réalisation budgétaire. Le taux de comparaison du volume de budget primitif et du compte administratif de réalisation est généralement d'un rapport de 1 à 4. Or les engagements, les prévisions se basent sur ce budget primitif. Par conséquent, les communes ne peuvent pas toujours honorer les engagements qu'elles prennent faute de non réalisation budgétaire.

Ceci s'explique par une pratique normative de l'élaboration du budget non sous-tendue par une démarche positive. Ce décalage suscite de nombreuses conséquences sur les comportements des responsables face à leurs interlocuteurs qui n'appréhendent pas toujours une telle situation. En effet dans la plupart des cas, un budget voté est un budget consolidé et donc disponible. Or, ici on se situe entièrement dans une approche virtuelle : si la programmation est normale, les décaissements restent aléatoires, dépendants du taux de réalisation des rentrées des recettes qui dépassent rarement les 40%.

Une gestion de la pénurie

Dans cette situation, la commune est alors astreinte à gérer la pénurie qui impose la prise en considération des dépenses essentielles à savoir les salaires au détriment des dépenses de fonctionnements (fournitures de bureau, budget de déplacements) jugés alors secondaires. Les paiements des salaires du personnel accusent souvent un retard, ce qui ne favorise ni la prise de responsabilité globale et ni le sens du professionnalisme.

Par conséquent, les personnels des directions et des services communaux sont obligés d'assumer sur leurs propres ressources les petites dépenses normalement à la charge de la commune. Il en est ainsi des fournitures pratiquement pour tous les services et ceci concerne également des petites réparations d'urgence des matériels pour le service incendie et secours. Une telle situation est incompréhensible si on ne la vit pas. A première vue, elle semble absurde, pourtant elle figure parmi les multiples contradictions dans lesquelles se battent les communes à Madagascar. Cette situation de pénurie entraîne à la fois un certain complexe d'infériorité, des contraintes matérielles et un manque de disponibilité en temps pesant ainsi sur les relations externes ; mais la pudeur naturelle du malgache fait qu'il ne l'exprime pas. Actuellement, la bonne gouvernance est une priorité nationale et internationale mais il est assez difficile de lutter contre la corruption tant que chaque personne n'accède pas à un minimum de conditions auxquelles son statut aspire. Ceci ne justifie en rien les différents abus et considérations observées ici et là mais peut aider à mieux les comprendre sans forcément les approuver.

Une autre contrainte technique financière est aussi l'application des règles strictes de la comptabilité publique pour la gestion des fonds de la commune. Les règles de la comptabilité

impliquent entre autres l'obligation de faire transiter tout fonds utilisé par le Trésor Public dont les modalités de fonctionnement sont assez lourdes et longues.

Ceci explique en partie le souhait souvent exprimé par différents responsables à ce que l'antenne de l'IRCOD gère lui-même les fonds nécessaires à ses actions.

Une situation bicéphale

Au-delà de ces considérations financières, le fait que le bureau exécutif et le conseil municipal sont issus d'élections parallèles mais indépendantes peut aussi constituer un handicap dans le fonctionnement de la commune. En effet les décisions du maire doivent être validées par le conseil municipal. Si le maire n'a pas la majorité au conseil, et si ce dernier ne veut pas souscrire aux propositions une situation de blocage est créée, refus qui dépassent parfois le bien-fondé ou non des décisions à prendre. Ceci est justement le cas dans les deux communes de Mahajanga et de Maevatanana. Les partis auxquels ils appartiennent n'ont pas la majorité absolue au sein des deux conseils municipaux. Les maires doivent donc gouverner pratiquement par consensus, ce qui n'est pas facile et demande du temps. Les situations sont d'autant plus tendues durant cette année 2007, année électorale durant laquelle diverses factions convoitent, malgré tous ces problèmes, le poste prestigieux de Maire.

Des positions à affirmer

Dans l'environnement des communes, des flous de positionnement existent, ce qui ne favorise pas les communications transversales et les relations de travail. Des questions demeurent sans réponse. Par exemple pour les Présidents de Fokontany, (cf. § 3.2) lorsque des matériels promis par la commune pour le déplacement des personnes du Vallon ne sont pas arrivés à temps, ils ne savent pas quoi à faire ni à qui s'adresser. Doivent-ils interpeller la commune ? Peuvent-ils solliciter l'IRCOD ? Face à cette hésitation, le choix est parfois porté à ne rien faire, impliquant des retards dans les réalisations.

La méconnaissance de ces contraintes structurelles des communes malgaches ne sont pas facile à saisir par les acteurs alsaciens. Cette situation est normale mais imposerait un traducteur, une explicitation locale et une attention portée au-delà des actions.

5.2 LES DIFFERENCES CULTURELLES

Les effets d'un voyage

Les différences culturelles sont naturelles et incontournables. Motivations premières d'une forme de coopération « solidaire visant le rapprochement des cultures », il ne faut donc pas chercher à les réduire mais à les considérer comme une source d'enrichissement. Elles deviennent toutefois des limites objectives si on les ignore car elles peuvent être sources d'échecs. Dans les relations de travail avec l'IRCOD, on peut en relever quelques unes.

La première concerne la perception de cette fameuse possibilité de réaliser un stage à l'extérieur. Pour certains cela est vécu comme étant la chance « unique » de leur vie avec ce que cela entraîne (cf. § 2.1). La personne qui arrive en stage en Alsace n'est pas seulement fatiguée du voyage mais généralement elle a aussi vécu durant les quelques mois, semaines précédant le voyage un état émotif assez exceptionnel qui l'a mise sous pression.

Il lui faut alors un laps de temps pour se réajuster et pour pouvoir entrer dans le programme prévu. Ceci explique que parfois les contenus, posés comme une condition au départ, soient perçus comme des objectifs secondaires au profit de la globalité du stage. Les capacités de discernement manquent souvent et la tendance est d'essayer de tout prendre, de peur d'oublier l'essentiel. Revenu au pays, la digestion peut s'avérer difficile où seul l'émerveillement demeurera.

Cette situation schématisée n'est pas loin de la réalité, car il y a un facteur souvent négligé, le temps d'assimilation et d'appropriation. Si les stages sont fortement utiles, ils n'atteignent pas toujours leurs cibles multiples et denses. Au minimum, un blocage psychologique est levé et ceci est réellement important. Car si on investit sur des ressources humaines, ces blocages sont des freins considérables à l'épanouissement des individus pour qu'ils soient à même de bien remplir leurs nouvelles fonctions. Ceci signifie aussi que ces stages ne devraient pas être des temps isolés et ponctuels dans le parcours des acteurs.

Des stages convoités et isolés

Le manque de culture de partage d'informations dans les organisations limite aussi la portée des renforcements individuels. Ainsi les compétences techniques acquises restent la propriété des bénéficiaires sans transfert au niveau de la collectivité et limité au sein de son service. La Direction des Ressources Humaines est peu informée de ce dispositif et ne comptabilise pas ces acquisitions limitant ses projections de formation du personnel.

Ces acquis sont donc fragiles dépendant et appartenant à une seule et une personne. Les problèmes de transmission, de partage de l'information sont soulignés par les services communaux en référence à la disparition accidentelle du Directeur de cabinet de la commune de Mahajanga qui avait en charge plusieurs dossiers dont ceux en rapport avec l'IRCOD.

On peut aussi souligner la tendance de nivellement par le bas, comportement négatif qu'on retrouve dans les diverses couches de la société malgache. Cela signifie globalement qu'on ne favorise pas celui qui veut émerger mais au contraire on freine son ascension ou on adopte envers lui une attitude passive négative. Cela se manifeste par des « jalousies » diverses, qui poussent parfois le stagiaire à ne pas faire trop état de ses motivations, de ce qu'il va faire, et de ce qu'il a fait.

6 - Les effets

6.1 LA VALORISATION DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE

La démarche participative est actuellement très développée à Madagascar. Habituellement associée à la démocratie, elle est prônée par les acteurs de développement et imprègne leurs interventions. Le mot d'approche participative fait donc partie des « mots clés » et devient polysémique au regard de l'hétérogénéité des pratiques. On qualifie de démarche participative quand le bénéficiaire est mobilisé dans la réalisation de l'action. En fonction du degré de son implication, on peut distinguer différents niveaux de participation :

6.1.1 La participation autonomisante

L'entité bénéficiaire accède à une autonomie de gestion de l'action. Les acteurs jouissent d'une large marge de manœuvre pour décider et agir dans la gestion, assurant le contrôle, la recherche et la mise en place des actions en partenariat. Des équipes techniques sont parfois nécessaires pour appuyer le pilotage effectif des actions. Cette participation autonomisante est la forme la plus élaborée de participation. Difficile à mettre en place, elle nécessite une intervention ténue et sur le long terme.

6.1.2 La participation responsabilisante

La co-gestion et un partenariat négocié sont la règle. Les acteurs sont responsabilisés et les prises de décision sont co-partagées. Cette participation favorise l'émergence et le développement d'instances locales. Elle est la phase de transition vers la participation autonomisante. Ces modes de gestion participative sont les plus fréquents dans les actions de développement.

6.1.3 La participation délibérative

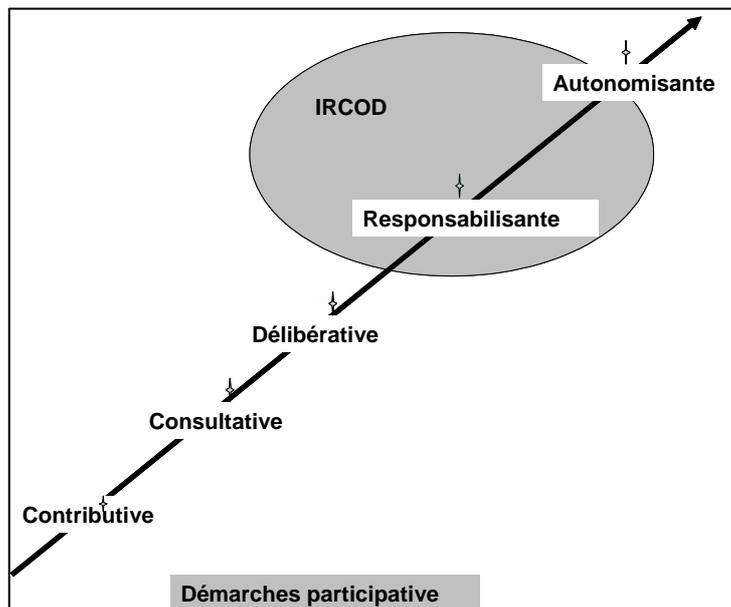
Les actions à réaliser sont discutées avec les acteurs. Les concertations sont organisées à différents niveaux et les différentes idées émises sont négociées. Ces échanges ont à la fois comme objectif une appropriation collective des actions à réaliser, et une collecte des opinions des uns et des autres. Les négociations et concertations permettent les débats ouverts.

6.1.4 La participation consultative

L'entité bénéficiaire est consultée pour qu'elle donne les informations nécessaires à la mise en place des actions. Les interrogations faites aux acteurs sont univoques et dans un esprit de collecte d'informations.

6.1.5 La participation contributive

L'entité bénéficiaire participe passivement par des contributions financières ou en nature.



Si on se réfère à cette échelle qui n'est qu'une grille de lecture pour se situer, les actions de l'IRCOD se singularisent par rapport à d'autres actions de développement observées à Madagascar, positionnant une démarche responsabilisante et autonomisante.

En effet, beaucoup d'actions, même si elles ont comme principe de se poser en partenaire à l'écoute des populations, sont déjà préalablement plus ou moins définies. Les consultations sont parfois de « pure forme » pour valider l'action dans les lignes pré-établies. La participation dans les faits se limite aux derniers niveaux de participation à savoir les participations contributive ou consultative.

L'IRCOD, par contre, dans la plupart de ses actions s'est efforcée d'aller au-devant des écoutes des « bénéficiaires » de ses actions en discutant avec eux, en s'efforçant de les responsabiliser et en renforçant leur capacité d'autonomie dans leurs actions.

Les missions de renforcement de capacités sont discutées avant l'élaboration des termes de référence. Les missions d'accompagnement sont préparées et diffusées. Les actions des volontaires de l'antenne IRCOD se font dans un contexte d'échange permanent avec les partenaires techniques malgaches...Et, comme nous l'avons souligné précédemment, le renforcement des associations de la société civile va dans le sens d'une meilleure capacité de gestion de leur espace d'intervention : les marchés ou les bornes fontaines.

La réalité est cependant complexe. Des difficultés s'observent, dues aux différences de perception des réalités et des priorités et des niveaux de compréhension. Ceci entraîne des « échecs » qu'il faut ensuite gérer au mieux pour redynamiser la démarche. Les relations interpersonnelles entre le personnel technique communal et de l'IRCOD en pâtissent parfois.

Malgré ces difficultés normales jalonnant le processus, mais auxquelles on ne s'est peut être pas suffisamment préparées, les pratiques de l'IRCOD ont toujours promu dans l'ensemble

cette démarche participative et ont contribué à la prise de parole et de position des personnes (usagers) ou des institutions (notamment les communes avec ses services techniques). L'inconvénient majeur que l'on peut relever de cette démarche participative est l'absence de cadrage globale qui ne permet pas de garantir la cohérence des actions émergentes.

6.2 DES DOMAINES NON JUGES PRIORITAIRES

Les communes à Madagascar, fortement handicapées par leurs problèmes internes (de ressources humaines et financières), n'arrivent pas toujours à assurer les tâches « minimales » dévolues aux communes telles qu'on l'a développées dans le chapitre précédent.

En appuyant les communes à s'atteler à des tâches qui ne sont pas toujours reconnues comme prioritaires comme les Bibliothèques ou les domaines de sport, l'IRCOD a donné plus de poids et de crédibilité à ces collectivités pour qu'elles puissent assumer mieux leurs rôles. Dans les différentes déclarations mondiales, la satisfaction des besoins éducatifs fondamentaux fait partie des actions urgentes à entreprendre au niveau des populations pour qu'elles puissent s'épanouir et participer pleinement à leur propre développement. Mais face aux différentes manifestations de la pauvreté qui impliquent de fait une priorisation des domaines et des actions à entreprendre, cette satisfaction des besoins éducatifs fondamentaux est parfois reléguée à un « second plan ». Ce domaine est pourtant fondamental si on parle de développement local positionnant l'Homme au cœur de ce mouvement, à la base même du développement.

Bien sûr, on pourrait considérer et regretter que l'action développée par l'IRCOD soit relativement réduite mais ce n'est pas tant l'action qui est valorisée mais le choix opéré dans de tels domaines dans un souci d'éduquer. La crédibilité acquise par les communes se mesure en valeur relative par rapport au vécu des autres collectivités. A titre d'exemple, si les communes malgaches sont dotées de bibliothèques, rares sont celles qui les valorisent les rendent actives comme dans la région de Boeny et de Maevatanana.

6.3 LA MOBILISATION CITOYENNE ET COMMUNAUTAIRE

Actuellement, l'application des principes démocratiques, la participation effective de la population à la vie citoyenne et communautaire est de plus en plus sollicitée, face aux limites de l'Etat. La prise de responsabilité citoyenne implique une connaissance objective des réalités et des contraintes. Elle ne peut exister qu'avec la volonté d'œuvrer en concert avec les autorités et/ou les responsables étatiques sur la réalisation d'objectifs affichés et négociés préalablement. La mobilisation communautaire implique la responsabilisation des différents éléments de la communauté.

Si la mobilisation communautaire est actuellement de mise à Madagascar, elle reste difficile à impulser. Principalement pour des raisons historiques, les communautés locales ont vécu pendant longtemps dans une atmosphère de dirigisme et d'Etat Providence, cette mobilisation reste souvent superficielle et de façade.

Malgré ce contexte, les modes d'intervention de l'IRCOD favorisent cette mobilisation communautaire. Il en est ainsi des actions dans la vallée de Metzinger. L'IRCOD appuie la commune dans le transfert des populations et la mise en place d'une zone tampon.

Pour cela, les fokontany sont responsabilisés. Cette mobilisation manque cependant de cohérence car les chefs des FKT ont du mal à percevoir que l'IRCOD n'est pas un acteur direct mais agit à travers et par l'intermédiaire de la Commune et par conséquent ils ont des difficultés à se positionner dans cette relation IRCOD-Commune (cf. §5.1) car dépendant théoriquement de la commune, ils pensent ne pouvoir agir que sur injonction de celle-ci.

Quoi qu'il en soit, ces responsables communautaires ont fait exprimer leurs voix et propositions pour la résolution du problème d'inondation périodique du vallon de Metzinger même s'ils semblent peu écoutés.

Cette mobilisation communautaire s'observe aussi dans la réalisation, la gestion des bornes fontaines à Maevatanana, et de même dans la gestion participative des marchands lors du transfert provisoire des marchés de Mahajanga pour réhabilitation.

7 - Les stratégies de l'IRCOD : les éléments structurants

7.1 L'ANTENNE LOCALE ET LES APPUIS ALSACIENS

Un rôle de représentation

L'IRCOD a mis en place au niveau de Mahajanga une antenne locale Elle est composée d'une représentante, de deux volontaires expatriés et d'une assistante administrative.

Cette antenne est la partie visible de l'IRCOD et pour beaucoup de personnes l'IRCOD c'est l'antenne. Elle assume ainsi la responsabilité d'assurer aussi l'image de l'IRCOD dans la région, et plus que toute autre personne le ou la Représentante de l'IRCOD garantit effectivement cette image. Elle a pour mission d'assurer la coordination des programmes de l'IRCOD et de dispenser des appuis techniques dans le cadre des actions réalisées à Mahajanga et à Maevatanana.

Cette double mission constitue une lourde responsabilité, ne se limitant pas aux tâches administratives, elle est le relais mais surtout l'interface visible entre les partenaires malgaches et la région Alsace. Et c'est ce rôle d'interlocuteur qui justifie pleinement le rôle et la place de l'antenne au sein de la commune. L'antenne investit un domaine « psychologique », préservant les liens entre les deux partenaires que sont les collectivités et acteurs alsaciens.

Un relais d'information, de suivi

Pour les communes malgaches, elle est l'assurance visible que la coopération existe bel et bien, pour les collectivités alsaciennes, elle est son relais local qui lui permet d'être informée régulièrement. Au carrefour de ces relations, l'antenne devient également un « filtre » d'informations incontournable. Une posture qui comporte certains risques: celui d'être taxée de partisane et subjective par des personnels de la commune partenaire en cas d'ambiguïté, de situation tendue avec des collectivités alsaciennes, marquant une différence d'appréciation par rapport à une information. Car, n'oublions jamais qu'une information quelle qu'elle soit est rarement neutre.

Il appartient donc à l'IRCOD de mesurer l'ensemble de ces informations, à diffuser, à relayer, ne pas se laisser emporter par la rapidité et la simplicité des techniques de communication, avant de prendre acte quel qu'il soit.

Un appui de proximité

De plus pour les appuis strictement techniques, au-delà la compétence mobilisée qui ne sera jamais parfaite ni absolue, la présence de ces chargés de programme est nécessaire et utile car les échanges en continu intègrent les acquisitions professionnelles des individus et l'évolution des contextes.

Les volontaires de l'IRCOD sont des jeunes ayant une formation initiale élevée et/ou une première expérience hors de Madagascar. Leur travail n'est pas seulement technique mais inclut une dimension « sociale ».

Si pour construire un pont ou une maison les contraintes techniques pourraient présenter des similitudes un peu partout, il n'en est pas de même pour les contraintes sociales où les mécanismes de réponse des interlocuteurs malgaches ne réagissent pas conformément aux schémas français ou à ceux observés ailleurs. Ceci entraîne parfois un sentiment d'inefficacité qui n'est pas toujours facile à vivre psychologiquement si des recours ne sont pas identifiables. Cette impression d'inertie relative peut être amplifiée par l'attente de leurs homologues malgaches qui pensent⁹⁴ que l'équipe de l'IRCOD est capable de résoudre tous les problèmes posés. Et cette attente non explicite augmente la pression sur ces personnes ressources. Ainsi ces volontaires techniques seraient plus efficaces si leur environnement de travail était plus compréhensif à leur égard.

L'assistante administrative malgache occupe un poste essentiel dans le fonctionnement de l'antenne mais elle n'intervient pas dans les appuis techniques.

Le personnel de l'antenne IRCOD, en contact direct avec les partenaires malgaches, a alors la difficile obligation de servir de tampon entre les exigences des uns et les comportements parfois « incompréhensibles » des autres. Ces personnes devront pouvoir dépasser toutes ces contradictions pour bien assumer ce rôle d'interface où la dimension humaine est primordiale. Dans l'ensemble cependant, malgré quelques incidents comportementaux ayant touché la susceptibilité des uns ou des autres, la coopération arrive à remplir correctement ses fonctions. Ses dix années d'existence et les réalisations nombreuses en témoignent.

7.2 .LES APPUIS LOCAUX

Beaucoup d'activités qui nécessitent une expertise technique particulière ne pouvant être assurée par les éléments de l'antenne et dépassant les compétences de la commune font l'objet de recours à des intervenants externes locaux ou régionaux.

Ceci couvre la réalisation de formations ponctuelles et des appuis plus pérennes comme les appuis au renforcement associatif. Comme dans toute coopération travaillant avec une institution publique (commune de Mahajanga et/ou de Maevatanana), les recrutements

⁹⁴ Attitude qui puise leur origine dans leur imaginaire, influencé par les traditions de l'Histoire.

« d'experts techniques » se font avec les Responsables des Institutions et suivant des règles de procédure dont les formes dépendent de l'importance du « marché ».

Le choix des intervenants.

La passation de « marché » suit des règles précises connues généralement de tous :

- élaboration d'appel d'offres incluant les termes de référence et les profils souhaités,
- recueil des offres,
- mise en place d'un comité de sélection incluant les représentants des différentes entités concernées (communes(s), partenaires...),
- élaboration de contrats.

Ces différentes étapes sont théoriquement réalisées en commun par l'IRCOD en collaboration avec la structure communale concernée. Mais la pratique révèle que c'est surtout l'IRCOD qui lance et conduit le processus, la commune n'intervient souvent que dans le cas de la diffusion de l'offre et de la participation au Comité de sélection.

Lorsque l'offre est très spécifique, la procédure ne pose aucun problème. En revanche pour une offre plus « accessible et classique » des questions d'objectivité peuvent être posées quant à la diffusion de l'offre, tant elle est porteuse d'enjeux dans une situation de précarité économique, et des craintes peuvent être émises sur la transparence d'une offre. Il n'y a parfois pas d'autre alternative que d'allonger le processus dans l'attente de clarification de la situation. Ceci constitue des points de tension que les deux parties doivent assumer. Rappelons que l'IRCOD se place en appui à la maîtrise d'ouvrage afin que la Communauté locale puisse assurer pleinement son rôle de maître d'ouvrage.

Les associations techniques sélectionnées sont des acteurs locaux, de Mahajanga pour appuyer les organisations de Maevatanana (commune et associations des bornes fontaines). Cette utilisation des ressources de proximité est vraiment opportune car elle œuvre pour le développement local. En effet les structures ou les personnes ressources à qui l'on confie ces missions sortent aussi renforcées de cet accompagnement.

Deux catégories d'appui

⇒ Les appuis techniques assurés par des personnes ressources compétentes, bureaux d'études ou entreprises. Ici, l'IRCOD trouve un secteur actuellement florissant à Madagascar, le seul problème est peut être la double identité car si c'est une personne de la commune de Mahajanga qui intervient à Maevatanana, elle ne peut le faire qu'à titre personnel. Cet appui de la commune de Mahajanga à la commune de Maevatanana a comme seul point commun l'appui apporté par l'IRCOD. Il est important de développer cette dynamique, de valoriser les ressources locales.

⇒ Les appuis associatifs : l'IRCOD s'est adressé d'une part à un collectif d'associations⁹⁵ de la ville de Mahajanga qui peut servir de modèle mais qui est en train de se chercher un « second souffle » et d'autre part à deux associations prestataires de service. Le « collectif d'Associations » a comme ambition de capitaliser l'expérience pratique de ses associations membres pour la valoriser auprès d'autres expériences débutantes éventuelles. Il pourrait surtout apporter des informations sur le côté social et les impacts

⁹⁵ La plateforme « Hery Miray » cf.§3.2

éventuels des interventions. Les ONG's prestataires de service par contre sont des structures ayant parfois le statut d' « Association sans but lucratif » mais développant en interne des compétences techniques qu'elles mettent au service des partenaires de développement.

Depuis la mise en place des projets nationaux de développement qui misent sur la délégation de maîtrise d'ouvrage pour conduire et surtout maintenir les acquis des actions de développement, le renforcement des compétences des organisations dites de base fait partie des domaines développés à Madagascar.

En conséquence, nombreuses structures se sont mises en place pour investir ce domaine. Il est assez difficile d'évaluer le poids et/ou les compétences des unes et des autres. On remarque toutefois que depuis deux ou trois années suite aux exigences d'évaluation de la plupart des bailleurs de fonds qui passent d'une évaluation d'activités à une évaluation de résultats, ces structures sont obligées de s'investir dans la recherche de résultats tels qu'ils sont inscrits dans les termes de référence.

Leur poids ne pourra qu'être plus important du moins dans un futur proche du fait du désengagement de l'Etat et de l'incapacité encore relative des collectivités décentralisées d'assumer pleinement leur rôle. Mais leur mode de fonctionnement oscille entre celui d'une entreprise « familiale » avec un chef (souvent le Président qu'on ne conteste pas) et celui d'une association où tout le monde peut s'exprimer et a les mêmes droits et devoirs comme il se doit. (cf.§ 3.2).

7.3 LES MISSIONS D ETUDES

Les stages et les missions d'études constituent une composante importante dans les actions de coopération de l'IRCOD et sont des dispositifs très appréciés par les bénéficiaires des deux communes de Maevatanana et de Mahajanga. Ces départs libèrent cette « prison d'insularité ». Ces échanges sont d'autant plus importants que les médias colportent quotidiennement cette vision de l'extérieur sous forme d'une véritable image d'Epinal.

Une mission d'études est décidée souvent suite à une proposition de l'IRCOD et relayée par les responsables communaux.

Tenant compte des contraintes en Alsace, chaque mission fait l'objet d'une étude préalable au niveau des entités alsaciennes sur les contenus à assimiler et les services à rencontrer. Des termes de référence sont établis et proposés aux futurs stagiaires mais la plupart du temps ils sont rarement discutés facilement acceptés par la partie malgache. Les préparatifs du voyage incombent au stagiaire mais ceci n'est pas toujours facile surtout pour les personnes qui, même si elle sont rattachées à la commune, dépendent d'autres structures comme les bibliothécaires de la commune de Maevatanana. En effet des autorisations de partir doivent aussi être demandées auprès des structures mères.

La mission est entièrement encadrée de l'arrivée en Alsace jusqu'au départ sur la base de programmes jugés denses. Ceci obéit à un souci évident de « rentabilité » de la mission : *acquérir le maximum de choses en un minimum de temps*. Il faudrait seulement ne pas perdre de vue que des temps d'adaptation, de reprise et même d'arrêt sont indispensables.

Au retour, le stagiaire est astreint à une obligation de rapport, à la demande et à destination de l'IRCOD. Normalement les communes en sont également destinataires mais on observe une absence de valorisation en interne de ce travail rédactionnel.

Un public élargi invité en Alsace

⇒ Les Responsables décideurs (Maire(s), Adjoint(s) au maire, Président(s) du Conseil Municipal...) des deux communes ont été invités en Alsace. Ils ont pu voir la vie des communes partenaires, leurs projets et leurs réalisations. Ceci a assurément au moins un triple but : l'observation de « modèle(s) » en grandeur réelle, l'amélioration des relations de partenariat par une meilleure compréhension des actions des partenaires alsaciens et la prise de distance pour mieux construire et redéfinir un projet politique de développement local .

Le plus grand résultat de ces voyages des décideurs est cependant leur possibilité de rencontrer dans un délai relativement rapproché différents responsables alsaciens et services communaux. Ces rencontres multiples leurs sont bénéfiques car elles leur permettent d'avoir des visions et analyses comparatives. L'expérience montre que ces visites donnent aux responsables plus d'assurance, d'ouverture et de références face aux nombreux problèmes qu'ils ont à résoudre tous les jours.

La seule question à soulever est peut-être leur « durée de vie » au sein de la commune (Le Président du Conseil est théoriquement élu chaque année et le Maire tous les quatre ans).

⇒ Les techniciens sont aussi envoyés en «mission d'études » en Alsace. Ces missions ont plus d'impacts, perceptibles sur le terrain soit au niveau de l'organisation du travail, soit techniquement. Les stages des techniciens sont orientés et sont dirigés essentiellement vers les collectivités alsaciennes partenaires des Communes. Les effets de ces missions sont limités si les supérieurs ou directeurs hiérarchiques ne comprennent pas la logique des propositions qu'émettent les techniciens s'inspirant de leur séjour en Alsace. Ceci justifie pleinement l'ouverture de ces missions d'études aux décideurs et le renforcement en appui institutionnel (cf. Partie I. §7.3).

7.4 LES MISSIONS ALSACIENNES

Parallèlement à cet accueil de techniciens en Alsace, des responsables et techniciens alsaciens viennent aussi régulièrement dans les communes de Mahajanga et de Maevatanana.

⇒ Les Responsables viennent définir avec leur partenaire des activités et apprécier les évolutions des actions en cours. Ce sont parfois des élus alsaciens et/ou des responsables de l'IRCOD siège. Ils viennent donc à Mahajanga et Maevatanana pour évaluer l'avancement des travaux entrepris et résoudre les problèmes éventuels nécessitant des aménagements ou des appuis complémentaires.

Ces visites sont très importantes car elles permettent à l'IRCOD et aux responsables alsaciens de mieux intégrer les actions de développement qu'ils soutiennent.

Durant leur passage, ils rencontrent de nombreuses personnes techniques ou politiques leur permettant d'appréhender les réalités locales même si celles-ci se présentent souvent à eux à travers un prisme unique. En effet toute visite est préparée des deux côtés, ce sont toujours les « bonnes choses » qu'on tient à montrer, les bonnes intentions et les grandes possibilités qui demandent à être valorisées. Un dicton malgache dit : « on ne divulgue pas à l'extérieur ce qui se passe chez soi (ny tokantrano tsy ahahaka) ».

Ainsi il arrive que des recommandations faites et acceptées lors de ces missions ne soient pas tenues, tout simplement parce que dans la pratique, elles sont difficiles ou même parfois impossibles à mettre en œuvre (cf. §5.1). Alors on peut s'interroger pourquoi les avoir acceptées ? Ces missions sont perçues de part et d'autre avec de forts enjeux où certains résultats « forcés », attendus sont unilatéraux. On constate que les grandes décisions concernant les différentes activités ont été souvent initiées ou développées lors de ces visites. Cette situation se rencontre souvent il faut l'apprécier à sa juste mesure sans toutefois en faire un handicap majeur.

⇒ La mission des techniciens se présente sous un autre angle. Elle se justifie en tant qu'appui technique permettant de toucher un ensemble de cadres communaux (les pompiers de Mahajanga, bibliothécaires) et facilitant la compréhension des réalités terrain. Lorsque la mission se présente sous la forme d'un savoir-faire technique, elle ne peut qu'être bénéfique et à ce niveau les contraintes locales n'entrent pas forcément en jeu.

7.5 LES APPUIS MATERIELS

Comme tout appui au développement, les appuis de l'IRCOD concernent aussi des appuis matériels et logistiques. Ces appuis peuvent s'intégrer dans des activités globales comme la réhabilitation d'infrastructures (foyer communal, bibliothèques). Ils s'inscrivent aussi comme des actions isolées comme l'achat d'une photocopieuse.

Généralement les capacités d'investissement des Collectivités locales à Madagascar sont faibles et elles arrivent rarement à couvrir leurs propres frais de fonctionnement. On peut voir en cela une anomalie structurelle qui fait que la pratique des budgets primitifs de chaque Collectivité d'une année n s'inspire du budget de l'année $n-1$ mais non du budget consolidé de l'année $n-1$. Ce qui fait que les budgets sont toujours réduits ; sauf si les communes bénéficient d'appuis exceptionnels apportés par l'Etat, par des Programmes d'investissement nationaux ou par des ressources externes négociées.

8 - Les stratégies de l'IRCOD : les dispositifs

8.1 LES DISPOSITIFS CONTRACTUELS

Les relations de l'IRCOD avec ses partenaires sont toutes régies par des textes. L'IRCOD, en tant qu'Institution de développement étrangère travaillant à Madagascar, dispose d'un accord de siège donné par le Gouvernement malgache. Les conventions de partenariat impliquent des collectivités alsaciennes et les communes de Mahajanga et de Maevatanana. Ils servent de convention globale qui cadre les actions de l'IRCOD. S'ajoutent à ces protocoles, des contrats, des termes de référence établis pour régir les actions. Les équipes communales actuelles ont donc hérité de ces conventions cadres qui n'ont pas été rediscutées. Les associations mises en place au niveau des marchés ont des statuts pour les régir....

Tout ce dispositif donne un cadre légal de référence aux actions de l'IRCOD, mais n'a sûrement pas la même valeur pour les malgaches et pour les français. A Madagascar, de peuplement à tradition orale très forte, le respect de la chose écrite est encore en apprentissage dans l'esprit de beaucoup de personnes. Ceci explique en partie l'existence de beaucoup de flous juridiques dans les fonctionnements mêmes des institutions malgaches. De même, pour les associations où les statuts ne sont qu'un document obligatoire sans revêtir un acte fondateur, ils sont souvent ignorés par ses membres. En effet, de nombreuses associations ont pratiquement le même statut issu d'un même modèle.

Ces écrits restent cependant les textes de recours privilégiés en cas de questionnements ou même de contentieux ; on devrait accorder plus d'importance à leur élaboration et à leur suivi.

8.2 LES DISPOSITIFS FINANCIERS

L'appui financier de l'IRCOD est géré par l'antenne. Les demandes de fonds et les décaissements se font cependant avec l'avis des Communes concernées. Il y a lieu de distinguer :

- Les différents contrats de prestations de services qui sont payés directement aux prestataires suivant les échéances prescrites par avance et spécifiées dans les contrats sur avis des Responsables des Communes concernées.
- L'appui de l'IRCOD aux différentes réalisations ou appuis matériels qui est entièrement géré par l'IRCOD via son antenne avec toujours l'avis des Communes.
- L'appui de l'IRCOD sur la base sur des conventions avec les Communes (exemple : bibliothèques, recours à des personnes ou des structures ressources pour des appuis ponctuels).

Le rôle de l'Antenne est essentiel dans le circuit financier assumant une fonction de gestionnaire financier et d'organe de paiement. L'assistante administrative a comme rôle d'aider la représentante dans ce domaine. Les fonds, quels qu'ils soient, ne transitent pas par la Commune. A cet état de fait, il n'y a pas de revendication particulière de la part des communes malgaches par rapport à un tel dispositif. En effet, celles-ci pensent que les problèmes de gestion financière des communes sont déjà assez difficiles pour qu'ils ne viennent pas s'immiscer dans la gestion des appuis de l'IRCOD. Or, si on veut vraiment que la coopération soit une coopération co-responsabilisante, cette manière d'appréhender le dispositif financier pourrait être revisitée engageant plus la responsabilité dans la commune.

Car c'est en se responsabilisant dans cette gestion qu'on assume entièrement sa fonction de maîtrise d'ouvrage. Il faut cependant souligner que l'IRCOD se veut être plus un dispositif d'appui technique qu'un dispositif d'appui financier comme le sont les « Bailleurs de fonds » traditionnels.

A ce niveau, si on veut appuyer les communes à être véritables maîtres de leur propre développement et de celui de leur territoire, leur implication dans les dispositifs financiers est nécessaire, même si les textes actuels régissant les communes malgaches sont encore très contraignants par rapport à ces domaines. Elles pourraient sur la base d'un fonds dédié à leurs actions, arbitrer en fonction de leur politique sectorielle, et rendre compte de l'utilisation de ces ressources auprès de leurs partenaires. Ces dispositifs financiers seront à mettre en regard avec les Fonds de Développement Locaux (FDL), prévus et appuyés par le MDAT.

9 - La perception locale des actions de l'IRCOD

9.1 LA COOPERATION DECENTRALISEE

La coopération décentralisée se différencie de l'appui bilatéral conduit par les Etats centraux. Elle donne la possibilité entre collectivités (de même niveau) de nouer directement des actions de coopération. Actuellement, cette coopération à Madagascar, est investie par les collectivités françaises. La région Boeny développe une coopération avec Mayotte fondée sur des éléments historiques.

La plupart des personnes interviewées n'étaient cependant pas capables d'expliquer la spécificité de la coopération décentralisée. Pour eux, cette coopération est avant tout un engagement alsacien au regard du nombre de personnes qui viennent les visiter. Les entretiens effectués pendant l'évaluation ont ainsi contribué à apporter des clarifications sur ces modes de coopération.

La coopération décentralisée est considérée de la part des responsables tant de Mahajanga que de Maevatanana comme plus souple et mieux adaptée que les autres dispositifs (coopération bilatérale) même si elle comporte également des limites. En tout cas, elle leur est plus accessible et reste plus à l'écoute des besoins des partenaires malgaches.

Ceci vient à la fois de la spécificité des relations portées par la coopération décentralisée, une coopération de proximité, mais peut être aussi du fait que Mahajanga et surtout Maevatanana sont des villes de province. Eloignées de la capitale, les coopérations bilatérales se négocient et se développent surtout à Antananarivo. Ces collectivités s'inscrivent plus facilement dans la coopération décentralisée dont les activités se négocient directement chez eux et pour eux. Malgré le manque d'opérationnalité des Plans Communaux, Municipaux de Développement, et cette apparence de « pilotage à vue », on remarque une certaine permanence des activités de l'IRCOD suivant les axes bien identifiés : le financier, petites infrastructures, éducation et culture.

9.2 LA COOPERATION PERSONNALISEE

La coopération avec l'IRCOD est surtout perçue comme une coopération « personnalisée ». Dans une certaine mesure, les responsables locaux pensent que ce sont les missionnaires alsaciens qui orientent ce qui se fera et de ce qui ne se fera pas par rapport à une demande exprimée, et suite à leur analyse des problématiques présentées. Aussi, les partenaires malgaches restent-ils très attentifs au passage de ces « acteurs alsaciens décisionnaires », vigilants, ils sont à l'affût de leurs comportements et tentent de décoder leurs « désirs » et leurs humeurs. Un tel environnement n'est pas toujours facile à vivre ni à gérer pour les acteurs alsaciens en mission de courte durée...

Cependant, cette approche personnalisée facilite l'expression des demandes et des besoins ressentis par les communes, permet d'impulser des démarches de conduite de projet, peu maîtrisés au sein des entités malgaches.

Si la coopération est perçue comme une coopération personnalisée, les relations ne peuvent se cantonner à ce niveau, à une coopération très technique ; le champ institutionnel, les relations de structure à structure pourraient souffrir de cette trop grande personnalisation des relations.

9.3 LES DIFFERENCES DE POSITIONNEMENT

Qu'on le veuille ou non, les séquelles de la colonisation restent encore présentes dans toute relation entre Français et Malgaches. Même si la plupart des responsables actuels, sinon tous, n'ont pas connu la colonisation, elle est présente dans la mémoire collective.

Il ne faut pas en faire un sujet tabou, il faut le reconnaître et l'accepter car cela fait partie de l'Histoire, la prendre avec distance et apprécier les évolutions. L'insularité des malgaches limitant les contacts et les échanges avec l'extérieur ne favorise pas cet état de fait. Ceci fait que les relations se situent rarement sur un plan égalitaire. Les rapports de force existants rendent aussi difficiles cette mise à niveau.

Les malgaches ne peuvent pas connaître a priori les vraies raisons qui motivent les alsaciens à s'intéresser à eux, mais pour la plupart des entretiens réalisés, il en ressort que ces relations leur sont utiles et bénéfiques et constituent une « chance » tant pour Maevatanana, que pour Mahajanga. Dans cette optique, le souhait unanimement exprimé est la poursuite de cette coopération inscrite dans le temps. Dans cette perspective, les Malgaches, sont prêts, spontanément et naturellement, à beaucoup de concessions et d'amabilité pour améliorer et entretenir les relations.

Néanmoins, comme les relations de partenariat sont émaillées de discussions, de travail en commun, de constructions communes, les différences de positionnement peuvent développer un sentiment « d'infériorité » qui handicape les discussions. Ceci se manifeste fréquemment, soit par une approbation passive de ce qui se dit, soit par des réflexes de défense non rationnels.

La co-construction demande de l'humilité, du temps, des enjeux communs et une connaissance mutuelle.

Une connaissance mutuelle

Dans un souci d'une meilleure efficacité et d'efficience de la coopération franco-malgache, un effort devrait être fait des deux parties sur l'amélioration des connaissances mutuelles. Les clichés simplistes et les préjugés a priori sont parfois tenaces et sont des facteurs bloquants pour aboutir à des résultats objectifs.

Ainsi des séances d'explication pourraient être réalisées préalablement avant tout départ, pour que la personne dotée d'une connaissance du monde des collectivités, puisse appréhender, accepter et maîtriser les différences d'environnement et de fonctionnement.

Cette amélioration des connaissances mutuelles devraient se faire dans les deux sens, car si les équipes de l'IRCOD et les acteurs alsaciens semblent manquer de connaissances sur les mentalités, les mœurs et les comportements propres aux Malgaches, ces derniers également ont peu de référence sur l'Alsace et ses spécificités.

A l'exception de ceux qui sont allés effectivement en Alsace, combien de personnes connaissent les positions respectives de Hochfelden et de Mulhouse ainsi que ce qui les différencient de la ville de Mahajanga ?

Une meilleure connaissance mutuelle est un passage obligé pour des relations saines, véritables de part et d'autre quittant ainsi les modes de relations actuelles « donnant-recevant » vers des relations de « donnant-donnant ». Sur une logique de réciprocité de territoire, des pratiques, des analyses à Mahajanga et Maevatanana peuvent également constituer des apports dans la Région Alsace.

10 - Recommandations

Les recommandations émises, couvrent d'une part des ajustements à court terme, et d'autre part, des positionnements à plus long terme.

10.1 RENFORCEMENT DES DYNAMIQUES DES OSC

Il est important que l'IRCOD favorise la rencontre entre les Organisations de la Société Civile et la Commune.

A Madagascar, depuis le phénomène de sous emploi relatif, beaucoup d'associations naissent comme une alternative d'employabilité. Ce sont des associations déclarées à but non lucratif mais, par les associations d'entraide sociale ou de vie communautaire, beaucoup ont été mises en place pour créer des activités professionnelles de maîtrise d'œuvre et donc pouvant générer des emplois et des revenus.

Les dispositions actuelles favorisent d'ailleurs cette tendance, car elles ont des procédures d'actions beaucoup plus souples que celles des collectivités publiques ou des entreprises. Ce qu'on appelle ainsi organisations de la société civile (OSC) sont parfois des associations professionnelles et de ce fait ayant une certaine marge de manœuvre et d'actions. Elles se retrouvent parfois sur les mêmes terrains que les actions des Communes en tant qu'opérateurs, maîtres d'œuvre.

Elles deviennent ainsi des partenaires parfois incontournables. Le rapprochement réalisé par l'IRCOD entre elles et la commune les amènent à mieux travailler dans le sens de développement des collectivités et les orienter à dépasser le premier objectif qui a conduit à leur mise en place.

Toutefois, cet appui doit être continu et patient car rien n'est acquis. Tant les Communes que les OSCs sont à leur début de maturité à Madagascar et n'évoluent pas obligatoirement en parallèle ; leurs intérêts doivent trouver des lieux communs et des espaces de rencontre, de concertation.

10.2 CONSTRUIRE LE ROLE D'ANIMATEUR ECONOMIQUE DE LA COLLECTIVITE LOCALE

La faiblesse des communes tient à la faiblesse de leurs ressources locales qui sont fortement tributaires du niveau économique local et de leur capacité à lever les impôts locaux. En participant à la promotion des marchés de Majunga, l'IRCOD s'est inscrit dans la logique de la promotion des échanges locaux. Il ne faudrait pas que cet appui se limite à la mise en place de cette infrastructure. Le positionnement de l'IRCOD devrait lui permettre de participer à la promotion des produits locaux pour que ceux-ci soient mieux valorisés et surtout plus profitables aux populations de Majunga et de Maevatanana. Cependant, cette promotion des produits locaux ne peut pas se réaliser sans une relance du dialogue entre les différents acteurs économiques de la Région pour réduire les clivages et les compartiments internes qui entraînent les inégalités et donc des injustices. Les villes de Majunga et de Maevatanana sont des villes ouvertes où l'échange est fondamental et devient ainsi une caractéristique forte du développement des communes.

10.3 CONTINUITÉ DU RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES

Les formations déjà réalisées devraient être restituées pour avoir un plus grand impact, le mieux serait même que l'IRCOD appuie un peu plus des formations sur site qui accueilleraient plus de personnes bénéficiaires.

Les stages organisés par l'IRCOD à l'extérieur ne devraient pas se cantonner aux personnels concernés des deux communes mais devraient aussi s'ouvrir aux autres agents de l'Etat dont les actions concernent la commune (ex responsables Régionaux et de district...).

Pour les formations, des thèmes plus spécifiques à Madagascar devraient aussi être développés. Par exemple, le Pouvoir actuel mise beaucoup sur l'intercommunalité. Or, les réalités locales de l'intercommunalité ne sont pas les mêmes que celles de France même si elles s'en sont fortement inspirées. L'intercommunalité devrait promouvoir surtout l'espace économique pour qu'elle puisse répondre aux souhaits des maires et des Communes.

10.4 VERS UN APPUI INSTITUTIONNEL CONCERTÉ

Il s'agit de glisser progressivement des échanges ponctuels vers un véritable appui institutionnel concerté à promouvoir.

Les visites d'échanges ont beaucoup d'avantages qui ont été largement développés. Mais elles devraient s'inscrire dans un processus constructif à longue portée. Pour qu'ils deviennent de véritables éléments d'appui institutionnel, ces échanges devront ainsi être programmés et surtout s'insérer dans les autres actions de l'IRCOD. La limitation des moyens impose toujours des choix de réalisation. Les échanges devront ainsi être priorisés en fonction de politiques de développement des collectivités et l'IRCOD devrait appuyer fortement leurs partenaires malgaches à bien identifier les politiques de territoires tenant compte des atouts et des contraintes.

10.5 RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS TECHNIQUES

L'IRCOD devrait appuyer la mise à disposition des informations concernant les actions réalisées, les actions en cours et les dispositifs textuels de la commune. Ces informations recueillies devraient aider à la mise en place d'une programmation efficace des actions et à leur suivi.

L'appui de l'IRCOD dans le volet financier ne devrait pas se cantonner à un rôle de gestionnaire mais à un véritable rôle de mobilisateur de ressources.

L'IRCOD devrait appuyer les communes sur le plan organisationnel axé sur une meilleure gestion de ses ressources humaines.

10.6 UN NOUVEAU POSITIONNEMENT

A plus long terme, c'est le positionnement de fond de l'IRCOD qui devrait évoluer progressivement. Comme toute action d'appui au développement est appelée à évoluer, l'accompagnement de l'IRCOD tel qu'il se présente actuellement devrait prévoir ce terme.

Il devrait donc aider les communes, sans se substituer à elles, à s'insérer et mieux utiliser les processus de décentralisation à Madagascar actuellement : l'Intercommunalité, les Centres d'Appui aux Communes et bientôt le : Fonds de développement local (FDL).

L'IRCOD devrait quitter le principe « qu'est-ce qui vous manque ? » pour adopter un langage et une posture plus nuancés : « qu'est-ce que nous pouvons faire ensemble pour vous ? »

A côté de ces recommandations générales, un point particulier mérite d'être souligné en plus.

Un appui important mais non unique

Les deux Communes tant de Mahajanga que de Maevatanana ont besoin de l'appui de l'IRCOD pour aider à leur épanouissement. Les appréhensions de poursuite ou non de cette coopération bloquent parfois les tentatives de mise à plat des discussions et entretiens. Il ne faudrait cependant pas que l'IRCOD devienne indispensable pour eux.

Il appartient donc de chercher ensemble les moyens et les modalités plus efficaces permettant à ces communes d'envisager sereinement la transformation des relations de coopération.

Ceci demanderait une planification intégrée des actions de coopération dans laquelle la prise de responsabilité et de décision des Communes malgaches soit négociée ; et leurs responsabilités soient à la mesure de leurs compétences.

PARTIE IV

EVALUATION DE L'ACTION DE L'IRCOD ALSACE AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR

Annexes

Annexe I

PERSONNES RENCONTREES EN FRANCE

			Fonction	Date
FRANCE				
Instances d'appui et de financement				
Mr	Jean-Paul	HEIDER	Représentant la région Alsace Vice président de l'IRCOD	4/12/06
Mme	Chantal	FOESSER	Chargée de mission Service de la coopération et des relations internationales- Région Alsace	6/12/06
STRUCTURES				
Mme	Françoise	MATERNE	Déléguée générale du CEFODE	5/12/06
IRCOD				
Mr	Gérard	PIGAULT	Président d'honneur de l'IRCOD	4/12/06
Mr	Jean-Paul	MEINARD	Membre fondateur de l'IRCOD	5/12/06
Mr	Denis	SCHULTZ	Directeur de l'IRCOD	6/12/06 11/12/06
Mr	Nicolas	LAURENT	Chargé de mission- Madagascar	6/12/06 11/12/06
Mr	Julien	HASSE	Membre fondateur de l'IRCOD	7/12/06
Mr	Pierre	GIERSCH	Président de l'IRCOD	7/12/06
Mr	Jean-Pierre	IGOT	Trésorier de l'IRCOD	11/12/06
Mr	Claude	REGALL	Chargé de mission -Cameroun	11/12/06
Elus des collectivités locales				
Mme	Christiane	ECKERT	Adjointe au Maire de la Ville de Mulhouse	7/12/06
Mr	Marcel	BAUER	Maire de la ville de Sélestat	8/12/06
Mr	Albert	CARL	Vice président de la communauté de communes de Sélestat	8/12/06
Mr	Théo	SCHNEE	Maire de la ville d'Erstein	8/12/06

Mr	Robert	HABERSTICH	Adjoint au maire de la ville de Lingolsheim et représentant de la Communauté urbaine de Strasbourg auprès de le l'IRCOD	12/12/06
Mme	Danièle	GERARD	Adjointe au maire de la ville de Lingolsheim , chargée des affaires scolaires	12/12/06
Techniciens Ville de Strasbourg				
Mme	Delphine	GOUGEON	Chef de service des relations internationales	5/12/06
Mme	Malika	LATZER	Chef de service de la protection des mineurs	5/12/06
Mme	Sandrine	MILLET	Chargé de mission auprès du service des relations internationales	5/12/06
Mr	GUY	GIRAUD	Responsable des investissements – Direction de l'action sociale	5/12/06
Techniciens Département du Bas-Rhin				
Mme	Francine	HAEGEL	Conservateur- Bibliothèque département du Bas-Rhin	5/12/06
Mme	Anne Christine	LUTTMANN	Bibliothécaire auprès de la bibliothèque départementale du Bas-Rhin	5/12/06
Mme	Marie-Laure	VRAUX	Chargé de mission auprès de la direction des affaires transfrontalières, européennes et Internationales	5/12/06
Mme	Brigitte	MEYER	Ubaniste6 service départemental de l'aménagement et de l'urbanisme	5/12/06
Mr	Jean-Luc	JAMET	DATDE	5/12/06
Mr	Laurent	TIMMEL	Directeur- maison du Conseil général à Haguenau	5/12/06
Mr	Christian	SCHWARTZ	Directeur des affaires transfrontalières, européennes et internationales – département du Bas-Rhin	11/12/06
Techniciens Ville de Mulhouse				
Mme	Fabienne	GASSER	Chargée de la gestion des marchés municipaux	7/12/06
Mme	Estelle	MANGOLD	Directrices des relations internationales et de la coopération décentralisée	7/12/06
Mr	André	LOUIS	Inspecteur Sanitaire- Service communal de l'Hygiène et de la santé	7/12/06
Mr	Nicolas	BATKOWIAK	Stagiaire master auprès des relations internationales et de la coopération décentralisée	7/12/06
Techniciens Ville de St Louis				
Mr	Richard	SCHERRER	Directeur du service culturel de la ville de St Louis	7/12/06
Techniciens Ville de Sélestat				
Mr	Patrice	DOLLE	Directeur du patrimoine de la Ville	8/12/06
Mr	Hervé	HEITZ	Directeur Général des services de la Communauté de communes de Sélestat	8/12/06
Techniciens Ville d'Erstein				
Mme	Laetitia	RIEHL	Chargée de la coopération internationale et de la communication	8/12/06

Techniciens Ville de Lingolsheim				
Mme	Corinne	WAGNER	Directrice générale des services	12/12/06
Mr	Jacky	LOTT	Directeur des services techniques	12/12/06
Membres du comité de pilotage de l'évaluation				
Mr	Pierre	GIERSCH	Président de l'IRCOD	4/12/04
Mr	Jean-Paul	HEIDER	Représentant la région Alsace Vice président de l'IRCOD	4/12/06
Mr	Jean-Pierre	IGOT	Trésorier de L'IRCOD	4/12/06
Mr	Jean-Paul	MEINRAD	Membre fondateur de l'IRCOD	4/12/06
Mme	Corinne	WAGNER	Secrétaire générale des services de la ville de LINGOLSHEIM	4/12/06
Mr	Denis	SCHULTZ	Directeur de l'IRCOD	4/12/06
Mr	LAURENT	Nicolas	Chargé de mission	4/12/06
Mr	Bruno	DE REVIERS	Chargé de mission F3E	4/12/06

PERSONNES RENCONTREES CAMEROUN				
<i>Institutions publiques nationales Communauté Urbaine de Douala</i>				
Mr	Dieudonné	MONTHE	Délégué Adjoint N°1 auprès de la CUD	16/01
Mme	Jeanne Aimée	NJAPNDOUNKE	Chef de Cellule de la Coopération décentralisée	16/01
Mme	Catherine	BEBBE D.	Chargée d'Etude Assistant Cellule de la Coopération décentralisée	16/01
Mr	Olivier	PRISO	Coordinateur de l'atelier d'Urbanisme de Douala	19/01
<i>Communauté Urbaine de Yaoundé</i>				
Mr	Arnauld Philippe	MONTHE	Directeur des services Techniques	16/02
<i>Institutions publiques</i>				
Mr	Robert	Fils NGOTOM	Chef d'unité réponse locale et sectorielle CNLS/ Groupe Technique Provincial Littoral	19/01
Mme	Marie-françoise	ENOKA	Correspondance de la communale urbaine d'arrondissement de Douala 4 ^{eme} CNLS/GTPL	19/01
Mr	OWONO		Directeur des collectivités territoriales au Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation	8/02
<i>Institutions publiques étrangères</i>				
Mme	Gaëlle	LEPAPE	Attachée de coopération - l'éducation au SCAC	23/01
Mme	Nathalie	EPHRITIKINE	Conseiller technique du ministre d'Etat, MINAT- SCAC	23/01
Mr	Christian	AUDIBERT	Directeur AFD	24/01
<i>Elus</i>				
Mr	Gabriel	FANDJA	Maire de la commune d'arrondissement de Douala 4	18/01
Mr	Henri	NTONE	Maire de la commune d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	19/01
Mr	Emile	AKONGO BASSA	Maire de la commune rurale de SA'A	25/01
Mr	Benoît	AVOULA EKASSI MAXIMIN	3 ^{eme} adjoint de la commune de SA'A	25/01
Mr	Pascal	ANONG ADIBIME	Maire de la commune de Ombessa	25/01
Mr	Benoît	OWANA ABODA	Conseiller municipal de la commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé 6 ^{eme}	27/01
Mr	Fabien	MBASSI MBASSI	Conseiller municipal de la commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé 6 ^{eme}	27/01
Mme	Julienne	KOUMDA	Conseillère municipale de la commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé 6 ^{eme}	27/01

Techniciens de la commune urbaine d'arrondissement Douala 1^{er}				
Mme	Jeanne	BIKAY	Responsable de l'Etat civil de Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	17/01
Mme	Collette	NKOM	Chef de Bureau des Affaires Socioculturelles, chargée des volets culture et écoles maternelles de la Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	17/01
Mr	Jean	MBONDO	Responsable du service technique de Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	18/01
Mme	Henriette	EKEKE	Responsable CAS de la Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	18/01
Mr	Jackson	LONDON	Secrétaire Général de la commune d'arrondissement de la Douala 1 ^{er}	18/01
Mme	Régine	TOCKO	Chef de service de coopération de la de la Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	18/01
Techniciens de la commune urbaine d'arrondissement Douala 4^{ème}				
Mr	Jean-Philippe	ELOKAN	Secrétaire Général de la Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 4 ^{ème}	18/01
Mme	Colette	KAMGA	Responsable de la bibliothèque municipale de la commune d'arrondissement de Douala 4 ^{ème}	18/01
Mme	Rébecca	TOUTOU	Animatrice sociale à Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 4 ^{ème}	18/01
Mr	Alexandre	EKWALLA	Chef services technique de la Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 4 ^{ème}	19/01
Techniciens de la commune urbaine d'arrondissement Yaoundé 6^{ème}				
Mr	Roger	ETOUA EVE'E	Secrétaire Général de la Commune Urbaine d'arrondissement de Yaoundé 6 ^{ème}	22/01
Mr	Denis	KESSEL KENDJA	Chef des services techniques de la commune de Douala 4 ^{ème}	22/01
Mme	Marie Romuald	ZIBI	Responsable de la bibliothèque municipale de la Commune Urbaine d'arrondissement de Yaoundé 6 ^{ème}	22/01
Techniciens de la commune de Sa'a				
Mr	Jean Brice	MESSI	Agent du service technique de la commune rurale de Sa'a	25/01
Etablissements scolaires				
Mr	William	ZILLY NTIMBAN	Proviseur du Lycées polyvalent de Bonaberi – Commune Urbaine Douala 4 ^{ème}	17/01
Etablissements scolaires Douala 1^{er}				
Mme	Lydienne	DIKALLE	Directrice de l'école maternelle municipale de NEW DEIDO CUA Douala 1 ^{er}	17/01
Mme	Victorine	NJECK	Directrice de l'école maternelle municipale de DEIDO Groupe 1 Douala 1 ^{er}	17/01
Mme	CALISIA	NZUE SENGE	Directrice de l'école maternelle municipale Grand Moulin Douala 1 ^{er}	17/01

Mme	EMNKONGMONDO	NSANGUE PRISO	Directrice de l'école maternelle municipale Douala 1 ^{er}	17/01
Mme	Florentine	LIKENG	Directrice de l'école publique de Bali de la Commune Urbaine Douala 1 ^{er}	17/01
Etablissements scolaires Yaoundé 6^{ème} Etoug Ebé				
Mr	Raymond	NKEUNGNE	Directeur du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Mr	Charles	TCHOUASSI	Surveillant Général du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Mr	Hernest	SIPA	Surveillant Adjoint du du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Mr	Valentin	MBASSI NDZANA	Professeur du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Melle	Madeleine	NGOMAYADA	Représentante des élèves EAD du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Mr	Stéphane	KAGNIEU	Représentante des élèves EAD du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Mr	André	DIEYONG	Professeur du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Mr	Denis	ATANGANA	Représentante des élèves EAD du collège des sciences et techniques industrielles d'Etoug Ebé	24/01
Etablissements scolaires Yaoundé 6^{ème} YAYEP				
Mr	Polycarpe	MBIAH	Directeur de l'école Primaire Publique Camp YAYEP	24/01
Mr	OBAMA		Enseignant d'anglais, éducateur Ecole Primaire Publique Camp YAYEP	24/01
Mlle	Doris	NONGA	Elève CM2 Ecole Primaire Publique Camp YAYEP	24/01
Mlle	Nelson	MANDELA	Elève CM2 Ecole Primaire Publique Camp YAYEP	24/01
Etablissements scolaires SA'A				
Mme		ONGOLO	Directrice de l'école primaire Groupe B de la commune de SA'A	25/01
Etablissements scolaires OMBESSA				
Mr	Jean Calvin	MOUYAKA	Directeur de l'école publique de Boyalong 2 commune d'Ombessa	25/01
Mr	BOLA A BEYEK		Directeur de l'école publique d'Essendé commune d'Ombessa	25/01
Structures d'Appui impliqués dans les actions de l'IRCOD				
DOUAL'ART				
Mme	Marilyn	DOULA BELL SCHAUB	Représentante de DOUAL'ART	16/01
Mr	Paulin	TCHUENBOU	Animateur à DOUAL'ART	16/01
CEPAD (Centre d'Education Populaire et d'Animation au Développement)				

Mr	Gaston	WOUAFEU	Responsable de programme E&D et animation développement Yaoundé 6 ^{ème} C.E.P.A.D.	22/01
Mr	Ambroise	ESSO ESSOMBA	Animateur E&D C.E.P.A.D.	22/01
ERA (Environnement Recherche Action)				
Mr	Emmanuel	NGNIKAM	Coordinateur ERA	26/01
Mr	Elie	TOLALE	Secrétaire général & animateur ERA	26/01
STRUCTURES D'APPUI non impliquées dans les actions de l'IRCOD				
Mr	Jeannot	MINLA MFOU'OU	Coordinateur de CANADEL	23/01
Mr	André Marie	AFOUBA	CANADEL	23/01
Mr	Abdellahi	BOUMEDIANE	Responsable de programme de protection de l'enfance- UNICEF	24/01
Mr	Denis	TCHUENTE	Chargé de mission AFVP	26/01
Organisation de la Société civile				
C.D.B.A (Comité de Développement d'Akwa Bessengué) DOUALA 1^{er}				
Mr	Ebenezer	NDOUMBE	Président du comité de développement de BESSENGUE AKWA	20/01
Mr	Friz	SENDJI NGOMBE	Commissaire aux comptes du C.D.B.A / Douala 1 ^{er}	20/01
Mr	Alexandre	MBANJA	Chargé de communication du C.D.B.A.	20/01
Mr	René	KONG	2 ^{ème} Vice-président du C.D.B.A.	20/01
Mr	Mathurin	TAKODJE	Chargé de mission bloc n° 2 du C.D.B.A.	20/01
Mr	Alfred	EBOSSSE	Ex président du C.D.B.A.	20/01
Mme	Estère	MATEO	Fontainière kiosque bloc 1	20/01
OSC Quartier de MAMBANDA Douala 4^{ème}				
Mr	Joseph	TOUFOUN	Chef de quartier de MAMBANDA	19/01
Mr	Emmanuel	ATANGA	Président du Comité de Développement de MAMBANDA	19/01
Mme	NGOA		Présidente de l'Organisation des femmes de MAMBANDA	19/01
Mme	Marie	EPIE	Présidente de l'Association des femmes du Bloc 28 de MAMBANDA	19/01
Mme	Stella	NGALABE	Secrétaire de l'Organisation des femmes du Bloc 1 de MAMBANDA	19/01
Mme	ENGOM KOLOTTO		Présidente de l'Association des femmes du Bloc 1 de MAMBANDA	19/01

FACOD (Fédération Associative des Comités de Développement de Melen 7a, 7b et Nkolbikok)**Yaoundé 6^{ème}**

Mme	Madeleine	NGAKEU ABOYA	Chef de Bloc de Melen 7a et Animatrice (FACOD)	27/01
Mr	Emmanuel Michel	MBENG	Vice Président FACOD (Président par intérim)	27/01
Mr	Gilbert	EMBOLO	Chef de Bloc 4 de Melen 7a, Trésorier FACOD	27/01
Mr	Engelbert	MBONGO	Habitant de Melen 7a	27/01
Mr	Jean Bernard	AKOA FOU DA	Président du Comité de développement de Melen 7b	27/01
Mr	Benjamin	POKA	3 ^e Trésorier FACOD	27/01

Antenne IRCOD

Mr	Philippe	NAEGEL	Représentant Ircod Cameroun	16/01 22/01
----	----------	--------	-----------------------------	----------------

Membres du Comité de suivi de l'évaluation

Mme	Marilyn	DOULA BELL SCHAUB	Représentante de DOUAL'ART	16/01
Mr	Paulin	TCHUENBOU	Animateur à DOUAL'ART	16/01
Mme	Rébecca	TOUTOU	Animatrice sociale à Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 4	16/01
Mme	Régine	TOCKO	Chef de service de coopération à commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1	16/01
Mr	Philippe	NAEGEL	Représentant IRCOD Cameroun	16/01

Participants à la restitution provisoire du 29 janvier 2007

Mr	Philippe	NAEGEL	Représentant IRCOD Cameroun	
Mme	Rébecca	TOUTOU	Animatrice sociale à Commune Urbaine d'arrondissement de Douala 4 ^{ème}	
Mme	Régine	TOCKO	Chef de service de coopération à commune Urbaine d'arrondissement de Douala 1 ^{er}	
Mr	Benoît	AVOULA EKASSI MAXIMIN	3 ^{ème} adjoint de la commune de SA'A	
Mr	Pascal	ANONG ADIBIME	Maire de la commune de Ombessa	
Mr	Elie	TOLALE	Chef de programme ERA	
Mr	Ambroise	ESSO ESSOMBA	Animateur E&D C.E.P.A.D.	
Mr	Francis	KAMMOGNE	Coordinateur C.E.P.A.D.	
Mr	Paulin	TCHUENBOU	Animateur à DOUAL'ART	

PERSONNES RENCONTREES MADAGASCAR				
INSTITUTIONS PUBLIQUES NATIONALES				
Mr	RAJESY	Florent	1 ^{er} vice –président de la province de Mahajanga	16/02
Mme	Hajasoa Raharimanga	RAZAFINDRAKOTO	Directrice de développement Régional Région BOENY	21/02
INSTITUTIONS PUBLIQUES ETRANGERES				
Mr	Bruno	CLAVREUL	Directeur Adjoint AFD	12/02
Mr	Denis	CASTAING	Directeur AFD	26/02
Mrs	Julie	FERROLDI	Chargée de mission coopération non gouvernementale SCAC	12/02
Mr	Jean-François	GILON-MEIXNER	Attaché de coopération décentralisation Développement social coopération non gouvernementale SCAC	12/02
Mr	Christophe	PEYRON	Chargé de mission coopération non gouvernementale SCAC- MDAT, détaché auprès du MDAT	12/02
Mr	Rémi	STOQUART	Chargé de mission coopération non gouvernementale SCAC, détaché auprès du MDAT	12/02
ELUS				
Mr	Andriamianina	RAHAMEFY	Maire de la commune urbaine de Mahajanga	15/02
Mme	Lydia-Monique	RANDRIANARIJAONA	Vice présidente du conseil municipal de Mahajanga	16/02
Mr	Michel	JACQUIT	Conseiller municipal et ex président du conseiller municipal de Mahajanga	16/02
Mr	Lalao	RAVOKATRA	1 ^{er} adjoint de la CUM	16/02
Mr	George Henri	RAZAFIDRAKOTO	Maire de la commune de Maevatanana	20/02
Mr	Andrianasolo	RAKOTOVAO	1 ^{er} adjoint de la commune de Maevatanana	22/02
Mr	Modeste	RAKOTONDAMPARANY	2 ^{ème} adjoint de la commune de Maevatanana	22/02
TECHNICIENS DE LA COMMUNE URBAINE DE MAHAJANGA				
Mme	HASINA	RAZAFINDRAKOTO	Directrice de cabinet du maire de Mahajanga	15/02
Mr	Justin	RAKOTOSOLOFO	Secrétaire Général de la Commune urbaine de Mahajanga	15/02
Mr	George	KLIMCHAND	Directeur des ressources humaines	15/02
Mr	Daniel	RASOLO	Chef de service des marchés de Mahajanga	16/02
Mme	Marie-Anne	RALISON	Responsable du bureau de coordination et de développement local de la CU	16/02

			Mahajanga	
Mr	Benjamin	RAOELIJAONA	Directeur technique et des infrastructures de la CU Mahajanga	19/02
Mr	Théophile	MAROTSARA	Chef de service de mise en valeur des territoires, de l'urbanisme et de l'environnement	19/02
Mr	Germain Jérôme		Directeur des affaires culturelles des sports des loisirs et de la Jeunesse (DACSLJ)	19/02
Mr	Mamy	RAMANGASON	Chef de service promotion Education jeunesse	19/02
Mr	Jean de Dieu	RAHERIMANANA	Chef de service des arts et cultures	19/02
Mme	Nirina	RAKOTOMALALA	Bibliothécaire AMBALAVOLA	20/02
Mme	Léa	RASALIZAY	Bibliothécaire Mahajanga B	20/02
Mme	NORDINY		Bibliothécaire AMBOHIMANDAMINA Mahajanga	20/02
Mr	George	RABENANDRASANA	Chef du service Financier	20/02
Mr	REGIS	RABE	Directeur des affaires économiques et financier	20/02
SAPEURS POMPIERS DE MAHAJANGA				
Mr	Louis	RANDRIAMORASATA	Chef de service Incendie et secours	21/02
Mr	Prosper	LEMAVINTANA	Chef adjoint corps sapeurs-pompiers	21/02
Mr	Jean Nirina	RAKOTOARIMANANA	Médecin chef BMH	21/02
Mr	Michel	RANDRIATSIMAHANTA	Sapeur pompier	21/02
Mr	Aurèle	RAKOTOMALALA	Sapeur pompier	21/02
Mr	Dano	FANEVA	Sapeur pompier	21/02
TECHNICIENS DE LA COMMUNE MAEVATANANA				
Mme	Henriette	RAZANAJOANA	Bibliothécaire EPP AMBATOFOTSY	20/02
Mme	Marie Françoise	RAZAFINRAVELO	Bibliothécaire Clac Maevatanana	20/02
Mme	Jeannine	ROSA	Bibliothécaire EPP AMBATOFOTSY	20/02
Mme	Agathe	VOGELIE	Bibliothécaire Lycée CEG Maevatanana	20/02
Mme	ANDRIANBOLOLONA VONIMBOAHINANA		Bibliothécaire CEG Lycée	20/02
Mme	Vonimalala	RODARLINE	Bibliothécaire Clac Maevatanana	20/02
Mme	Yvonne Berthe	RAVELONAHIANA	Bibliothécaire Ambatofotsy Maevatanana	20/02

Mr	Radoniana	RAZANAKOTO	Responsable technique et développement urbain	22/02
Mr	Jean Bosco	RAKOTOVAO	Chef de service recouvrement fiscal, IFPB	22/02
Mr	Roméo Denis	HAJARINORO	Adjoint au service de recouvrement	22/02
Mr	Etienne	RABARISON	Responsable des puits et bornes fontaine	23/02
STRUCTURES D'APPUI				
UNITE DE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES				
Mr	Thomas	RANDRINARISON	Président de l'UDAC	16/02 23/02
Mme	Annie- Mireille	RANAIVOSON	Chef de mission UDAC	16/02
Mr	Delaunay	RAMAHAZOSOA	Animateur UDAC	16/02
Mme	Sainana	TSIEVANGA	Animatrice UDAC	16/02
ACTIONS SANS FRONTIERES				
Mr	Michel	RANDRIANANDRASANA	Coordinateur ASF	21/02
Mr	TOLAHY		Responsable technique ASF	21/02
ORGANISATION DE LA SOCIETE CIVILE				
FOKONTANY MAHAJANGA				
Mr	Samson	RAKOTONIRINA	Chef de Fokontany FIOFIO	17/02
Mr	Sélémané	ABDALLAH	1 ^{er} adjoint FKT FIOFIO	17/02
Mme	Marie-Christine	RAZANAMANANA	2 ^{ème} adjointe FKT FIO FIO	17/02
Mr	Justin	RASAMIMANANA	Chef de Fokontany TSARANO-AMBANY	17/02
Mr	Henri	RAZAFINDRAKOTO	1 ^{er} adjoint FKT TSARANO- AMBANY	17/02
Mme	Améline	RAKOTOZANDRINY	2 ^{ème} adjointe FKT TSARANO-AMBANY	17/02
Mr	Paul	RAKOTOVAO	2 ^{ème} adjoint de FKT NOSAI	17/02
Mr	ALFFENE		Chef de Fokontany AMBALAVOLA	17/02
BUREAU DES ASSOCIATIONS DE COMMERÇANTS				
Mr	Pascal	RAKOTOARISON	Président de l'association FIMPI BAMA (marché de Mahabibo)	17/02
Mme	Aimée Nicole	RASOARIMALALA NIRINA	Membre de l'association FIMPIMA, (marché Maroloka)	17/02

Mr	Mamy A	RANDRIANARISON	Président FIMPIMA	17/02
Mr	Jean	RAKOTOARISON	Président FMTTM (Tsaramandroso)	17/02
Mr	ASSARA		Conseillé de l'association FMTTM (Tsaramandroso)	17/02
PLATEFORME HERY MIRAY				
Mr	FAOUZI EDDINE ZOUBERI		Président de la maison de quartier « MAQUA » AMBALAVOLA	19/02
Mr	Hery lalao	RABEMANANJARA	Président sortant	19/02
Mr	RANDRIAMIHAVANA		Vice président sortant et Président entrant	19/02
Mr	Andry	RANDRIANANDRASANA	Conseillé	19/02
Mr	Adolphe	RAKOTONTRAZAKA	Vice président	19/02
FOKONTANY MAEVATANANA				
Mr	Jean-Baptiste	RAKOTOROA	Président de Fokontany Antaninandro	23/02
ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES DE KIOSQUES / PUIES MAEVATANANA				
Mme	Robinette	RAVELOARISOA	Présidente association TATAMO (Anosikely Sud)	23/02
Mme	Marthe	RAZAFINDRAKALA	Présidente association MEVA (Andranomangatsiaka)	23/02
Mme	RAVAOMALALA		Présidente association TSELATRA (gestion de puit) (Ambatofotsy Mandanikapa)	23/02
Mr	Martial	RASOLOARIMANANA	Vice-président de l'association NAMBININA (Andranomangatsiaka)	23/02
Mr	Héritiana	FAHALEOVANTSOA	Conseillé de l'association NAMBININA	23/02
Mme	Victoire	MIARANIRINA	Membre de l'association NAMBININA	23/02
ANTENNE IRCOD				
Mme	Maud	SANSEIGNE	Représentante Madagascar et chargée des programmes de gestion municipale et urbaine	14/02 19/02
Mr	Olivier	DURIEZ	Chargé de projet « Réhabilitation des marchés »	14/02
Mme	Rahel	HERMANN	Chargée de projets santé éducation et socio culturel	15/02
Mme	Antsa Lalao	RAZAFINARIVO Fanambinana	Administrative IRCOD	15/02
MEMBRES DU COMITE DE SUIVI DE L'EVALUATION				

Mme	HASINA		Directrice de cabinet du maire de Mahajanga	14/02
Mme	Marie-Anne	RALISON	Responsable du bureau de coordination et de développement local CU Mahajanga	14/02
Mme	Maud	SANSEIGNE	Représentante Madagascar et chargée des programmes de gestion municipale et urbaine	14/02
Mme	Antsa Lalao	RAZAFINARIVO Fanambinana	Administrative IRCOD	14/02
PARTICIPANTS A LA RESTITUTION PROVISOIRE DU 26 FEVRIER 2007				
Mme	Maud	SANSEIGNE	Représentante Madagascar et chargée des programmes de gestion municipale et urbaine	
Mr	George	KLIMCHAND	Directeur des ressources humaines	
Mr	Théophile	MAROTSARA	Chef de service de mise en valeur des territoires, de l'urbanisme et de l'environnement	
Mr	George Henri	RAZAFIDRAKOTO	Maire de la commune de Maevatanana	
Mme	Antsa Lalao	RAZAFINARIVO Fanambinana	Administrative IRCOD	
Mr	Thomas	RANDRINARISON	Président de l'UDAC	
Mme	Rahel	HERMANN	Chargée de projets santé éducation et socio culturel	
Mr	Mamy	RAMANGASON	Chef de service promotion Education jeunesse	
Mme	Maminisina	RAKOTOVOAVY	Assistante Secrétaire général de Mahajanga	
Mr	Louis	RANDRIAMORASATA	Chef de service Incendie et secours	
Mr	Germain Jérôme		Directeur des affaires culturelles des sports des loisirs et de la Jeunesse (DACSLJ)	
Mr	Hery lalao	RABEMANANJARA	Président sortant	
Mme	Marie-Anne	RALISON	Responsable du bureau de coordination et de développement local CU Mahajanga	
Mr	Andry	RANDRIANANDRASANA	Conseillé	
Mme	NORDINY		Bibliothécaire AMBOHIMANDAMINA Mahajanga	
Mr	TOLAHY		Responsable technique ASF	
Mme	Hanta T	SAINANA	Socio organisateur UDAC	
Mr	Jean Nirina	RAKOTOARIMANANA	Médecin chef BMH	
Mr	Abdou	ALI	Conseillé de l'association FIMPIMA	

Mr	Pascal	RAKOTOARISON	Président de l'association FIMPI BAMA (marché de Mahabibo)
Mme	Annie- Mireille	RANAIVOSON	Chef de mission UDAC
Mr	Jean	RAKOTOARISON	Président FMTTM (Tsaramandroso)
Mr	ASSARA		Conseillé de l'association FMTTM (Tsaramandroso)
	Be	JULINE	FMTTM (Tsaramandroso)
Mme	HASINA	RAZAFINDRAKOTO	Directrice de cabinet du maire de Mahajanga
Mr	Benjamin	RAOELIJAONA	Directeur technique et des infrastructures de la CU Mahajanga
Mme	Nirina	RAKOTOMALALA	Bibliothécaire AMBALAVOLA
Mme	Léa	RASALIZAY	Bibliothécaire Mahajanga B
Mme	Hajasoa Raharimanga	RAZAFINDRAKOTO	Directrice de développement Régional Région BOENY
Mr	Deny Delaunay	RAMAHAZOSOA	Animateur UDAC
Mr	Prosper	LEMAVINTANA	Chef adjoint corps sapeurs-pompiers
Mr	Daniel	RASOLO	Chef de service des marchés de Mahajanga

ANNEXE II

DOCUMENTS CONSULTÉS

Cadrage, bilan et travaux synthétiques intermédiaires

- Rapports annuels d'activité -, année 2003- 2004, 2005
- Denis SCHULTZ (IRCOD) « Rapport de Mission au Cameroun : 23 juin au 7 juillet 1997 »
- Présentation ADP : « Réhabilitation des marchés et amélioration de la desserte urbaine de Mahajanga », septembre 2005, 5p.
- Françoise BRUNET, Rapport de deuxième phase “Etude de capitalisation d’opération AFD/ Collectivités locales françaises”, AFD, Cités unies France, janvier 2007, 87p.
- Mme Maud SANSEIGNE, « Bilan d’activités décembre 2005 / février 2006 », 4p.
- Mme Maud SANSEIGNE, « Rapport d’activités, 1^{er} semestre 2006 », IRCOD Madagascar, juillet 2006, 12p.
- Antenne IRCOD Madagascar, “Bilan 2006 et perspectives 2007”, janvier 2007, 11p.
- Rapport d’activité “REHABILITATION DES MARCHES ET AMELIORATION DE LA DESSERTE URBAINE DE MAHAJANGA”, septembre 2005
- Mme Maud SANSEIGNE “ Document de passation ”fevrier 2007, p.65

Rapports de stage de formation

- M. Sahnouna GUIRAUD, Rapport de stage DESS “ Développement local et formation ” Document de synthèse : “Coopération décentralisée et Formation :”Impact de l’action de l’Ircod sur le territoire alsacien”, Août 2005

Notes de travail, rapports divers

- Bilan financier Ircod
- Plan de financement Centre social intersectoriel de Douala 4^{eme}
- SEMINAIRE “Maîtrise d’ouvrage et pratiques de gestion de l’eau”, novembre 2004, 233p.
- Note de travail « Projet de réhabilitation des principaux marchés de la ville de Majunga – proposition d’une démarche d’accompagnement pour la structuration du dispositif communal de gestion des marchés de la ville », Août 2004
- IRCOD, Journée de sensibilisation à la gestion participative d’un projet de développement local, Douala, janvier 2006
- Correspondance Ville de Strasbourg- Douala 1^{er} : don de matériel prévention au VIH/SIDA, octobre 2006

TDR

- Termes de références de la mission de Mme Christiane ECKERT, Adjointe chargée du commerce et de l'artisanat et affaires internationales, Mme Fabienne GASSER Responsable des droits de place et marché ; juillet 2004
- TDR du stage de M. Olivier DURIEZ, volontaire chargé du suivi du projet, et de M. Daniel RASOLO, chef du service des marchés de Majunga ; Projet de réhabilitation des marchés principaux de Majunga, de novembre/ décembre 2004
- TDR du stage de M. Gérôme Germain, Directeur des Affaires culturelles, sportives, de loisirs et de jeunesse de la Ville de Majunga, janvier 2005
- TDR du Stage de M. Louis RANDRIAMORASATA, adjudant, chef du service municipal d'incendie et de secours à personnes, juin 2005
- Termes de référence « Mission de messieurs le Maire et le Président du Conseil Municipal Commune urbaine de Mahajanga », septembre 2005
- TDR de visites de Messieurs Le Maire et le 1er Adjoint Commune Urbaine de Maevatanana, en Alsace, Octobre 2005
- TDR de la mission de Madame Malika LATZER , chef de service de la protection des mineurs , février 2006, 3p.
- TDR de la Mission de Mmes RAKOTOMALALA Niriana, NORODINY et RAVELONAHIANA Yvonne Berthe, mai 2006
- Cahier des charges « Appui organisationnel et institutionnel pour la gestion des infrastructures d'accès à l'eau dans les quartiers » Commune urbaine de Maevatanana, juin 2006
- TDR de la Mission d'expertise du Conseil Général du Bas-Rhin à Madagascar, Appui à l'urbanisme à Mahajanga ; juin 2006
- TDR de la mission d'expertise de de Mme Fabienne GASSER, responsable des marchés et de M. André LOUIS, Inspecteur sanitaire au service communal d'hygiène et de santé de la Ville de Mulhouse ; juillet 2006
- TDR « Encadrement des enfants et jeunes en difficulté à Douala 4ème », Stage de Mme Rebecca TOUTOU , Ircod Alsace , septembre 2006, 3 p.
- Termes de référence « Mission de Mr MARTSARA Théophile – assistant urbaniste – Service mise en valeur du territoire et urbanisme – DTI, Commune urbaine de Mahajanga » , octobre 2006
- TDR du stage de M MAROTSARA Théophile- Assistant Urbaniste – Service Mise en Valeur du Territoire et Urbanisme – Direction Technique et Infrastructures, Commune Urbaine de Mahajanga, octobre 2006

Rapport de stage / mission

- Jeanne BIKAY, Rapport de stage Etat civil, septembre 2000, 7p.
- Théo SCHNEE, Maire de la Ville d'ERSTEIN, et Madame Laetitia RIEHL, Chargée des Relations Internationales à la Ville d'ERSTEIN, Compte rendu de mission Yaoundé 6^{ème} , janvier 2004

- Mme RASAOZANANANORO Augustine, Compte rendu de stage des Bibliothécaires Municipales à Strasbourg, juin 2004
- RAKOTOARISOA Rostand Max , Rapport de stage, service de la mise en valeur du territoire , de l'assainissement , décembre 2004
- Mr GERMAIN Gérôme, DACSLU, CU Mahajanga , Rapport de Stage "Organisation et action d'une collectivité Alsacienne", janvier 2005
- Mme TOUTOU Rébecca, Rapport de stage « Appui à l'élaboration d'un dispositif d'animation sociale et sanitaire », juillet 2005- responsable de la CASCUA Dla 4^{ème}. 17p.
- GASSER Fabienne, LOUIS André, Ville de Mulhouse, Rapport de mission "Réhabilitation des principaux marchés de Mahajanga ; juillet 2006
- Mr. le Maire et le Président du conseil municipal de la commune urbaine de Mahajanga Rapport de mission, septembre 2006
- IRCOD , Rapport de mission des programmes de l'IRCOD dans la province de Mahajanga , octobre 2006
- Kwin B. Victorine, école maternelle Douala 1^{er}, Bilan de l'IRCOD dans les écoles maternelles de Douala 1^{er}, janvier 2007

Conventions Cadre:

- Convention Cadre IRCOD / CU Yaoundé 6ème et Erstein, février 2002
- Convention Cadre IRCOD / CU Douala 1er et Lingolsheim, novembre 1999
- Protocole d'Accord, Ircod / Ville de Majunga, avril 2002
- Projet de protocole d'Accord « Soutien financier au poste d'assistant urbaniste », IRCOD / Ville de Majunga, septembre 2005
- Commune Urbaine de Mahajanga / Ircod -Protocole d'Accord pour l'équipement d'une photocopieuse au sein de la direction des affaires économiques et financières de la Commune urbaine de Mahajanga », novembre 2005
- IRCOD / Ville de Maevatanana- Protocole d'Accord – mai 2001

Conventions opérationnelles de partenariat :

- IRCOD / CU Douala 1er / Lingolsheim, novembre 1999
- IRCOD / CU Yaoundé 6eme / Erstein , février 2002
- IRCOD / CU Douala 1er, novembre 2006
- IRCOD / Douala 4eme / Strasbourg, avril 2005
- IRCOD / CU Yaoundé 6eme : CEPAD/ Comité de pilotage des quartiers MELEN 7 A&Bet Nkolbikok 2,
- IRCOD / La ville de Majunga / Département du Bas Rhin, mai 2001
- IRCOD / Commune Urbaine de Mahajanga, mars 2003

- IRCOD / La ville de Majunga / Département du Bas Rhin, juillet 2003
- IRCOD / La ville de Majunga – Promotion de la lecture publique, mai 2003
- IRCOD / La ville de Mahajanga – Soutien financier aux travaux de réhabilitation des bibliothèques municipales de la ville de Mahajanga, novembre 2006
- IRCOD:/ Ville de Majunga / ville de Maevatanana / Ville d’Ambato Boeny / département du Bas –Rhin – Promotion de la lecture publique -, juillet 2003
- IRCOD / Ville de Majunga / Ville de Hochfelden – Appui à l’amélioration des secours de Majunga – avril 2001
- IRCOD / Service Départemental d’Incendie et de Secours des Deux-Sèvres / Commune Urbaine de Majunga -, septembre 2005
- IRCOD / Commune Urbaine de Majunga / Association Andry ; Terrain de football Tsarano Ambany , mai 2003
- IRCOD / Ville de Maevatanana / Département du Bas-Rhin – Domaine de l’urbanisme et de la maîtrise d’ouvrage municipale,- Mai 2001
- IRCOD / Ville de Maevatanana / Département du Bas-Rhin – Domaine de l’urbanisme et de la maîtrise d’ouvrage municipale,- juillet 2003
- IRCOD / Commune urbaine de Maevatanana – Réhabilitation de neuf bornes fontaines publiques dans la Commune urbaine de Maevatanana –juin 2003

Conventions de collaboration :

- L’Association Doual’art/ IRCOD , janvier 2000
- CEPAD/ IRCOD , novembre 2001
- Point de situation de coopération avec la commune de Douala 1er, octobre 2006
- Contrat de prestation de services de maîtrise d’œuvre sociale et d’organisation institutionnelle, AGETIPA / IRCOD , janvier 2005
- IRCOD / UDAC « Contrat de consultance « Mission d’accompagnement des commerçants des marchés de Marolaka, Tsaramandroso, Tsararano et Mahabibo », mars 2006
- IRCOD / Commune Urbaine de Maevatanana /ASF – Mission d’appui – formation à la gestion des infrastructures d’accès à l’eau dans les quartiers, Projet de réalisation de kiosques à eau et de puits à Maevatanana- Juillet 2006

Plans d’Actions :

- Bureau de coordination des projets de développement local, “Plan communal de développement de la commune Urbaine de Mahajanga 1”, 2005
 - Cabinet Stratégies, Plan de développement de Douala 1^{er}, Avril 1998, 12p.
 - Construction du Centre social Intersectoriel, octobre 2006
 - Quartiers Melen 7A, 7B et Nkolbikok : renforcement de l’éclairage public
 - Budget Primitif de la Commune Urbaine de Mahajanga, 2006
 - Proposition d’organigramme de la Commune Urbaine de Mahajanga
- Constitution de la République du Cameroun

- MINATD et SCAC, Recueil des lois de décentralisation,
- FEICOM, Le Communal : Carte communale du Cameroun, 2002 – 2007
- CCD et PSH, Table ronde Habitat et développement urbain, Forum des partenaires de la coopération : Panorama des coopérations décentralisées et non gouvernementales, 1995
- Equinoxe, La coopération France- Cameroun, 2005, P 28 (Revue du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de Yaoundé
- PNDP : Plaquette de présentation
- Services du Premier Ministre, Mission d'information du gouvernement sur le Point d'achèvement de l'initiative PPTE, Plaquette de présentation
- Urba Cam : Plaquette de présentation

Diverses références CIEDEL présentées dans la proposition technique et financière

ANNEXE III

Fiches de dispositifs de financement au Cameroun

FICHE N°1 : CONTRAT DESENETTEMENT DEVELOPPEMENT⁹⁶ (C2D)

Au-delà de sa contribution substantielle à l'effort de l'annulation de dette dans le cadre de l'initiative PPTE (33% de remise de dette multilatérale), la France a pris des engagements additionnels, dans un cadre bilatéral, pour conforter le désendettement du Cameroun.

A l'instar d'autres bailleurs de fonds, la France a décidé d'annuler, au point d'achèvement (atteint en avril 2006), intégralité de ses créances dues au titre de l'Aide Publique au Développement. Cette annulation s'effectuera dans le cadre de plusieurs Contrats triennaux dits de Désendettement et de Développement (C2D), négocié entre le Cameroun et la France, et qui s'étalera sur une quinzaine d'années pour un montant total de plus d'un milliard d'euros (plus de 700 milliards de Fcfa), soit autant que l'effort total consenti dans le cadre de l'IPTE.

Ces fonds disponibles seront désormais considérés comme des dons, et leur utilisation servira à financer les politiques de réduction de la pauvreté définies dans le contrat, et en cohérence avec le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ce mécanisme dit de « refinancement par dons » sera inscrit dans le budget de l'Etat comme s'il s'agissait de recettes propres camerounaises et gérées suivant les procédures budgétaires camerounaises.

Par souci de concentration des financements, 4 secteurs d'intervention seront retenus. A ce jour, le choix de ces secteurs fait l'objet de discussions et de débats entre les autorités camerounaises et la partie française. Parmi les favoris, l'on trouve :

- L'aménagement du territoire ;
- Le développement urbain ;
- La santé de base ;
- L'éducation primaire.

Le défi pour la France réside dans sa capacité à permettre une réelle appropriation des actions financées par ces fonds supplémentaires. La réponse à ce défi demeure prioritairement dans l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique camerounaise mais aussi dans la participation de la société civile dans l'identification, la mise en œuvre et le suivi des programmes de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans le renforcement de la coordination avec les autres bailleurs de fonds.

⁹⁶ Sources : Equinoxe, La coopération France- Cameroun, 2005, P 28 (Revue du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de Yaoundé

FICHE N°2 : PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF (PNDP)-CAMEROUN

LE PNDP QU'EST-CE QUE C'EST

Le Programme National de Développement Participatif (PNDP) est un outil que le Gouvernement met en place avec l'appui de ses partenaires pour permettre aux populations en milieu rural de se doter des moyens d'une participation effective au processus de développement. Le PNDP se veut un cadre national de concertation et un mécanisme de mise en œuvre d'un grand nombre d'initiatives de développement à la base. A ce titre, il a pour ambition de responsabiliser les communautés rurales dans le processus progressif de décentralisation, afin de les rendre acteurs de leur propre développement. C'est un programme conçu dans l'optique de réduction de la pauvreté et de promotion d'un développement durable en zones rurales au travers de :

- L'organisation des bénéficiaires,
- Le renforcement de leurs capacités,
- Leur implication dans l'identification de leurs besoins prioritaires,
- La recherche des solutions,
- La planification et la mise en œuvre des actions de développement social et économique.

LES OBJECTIFS DU PNDP

Le programme National de Développement Participatif (PNDP) a pour but de contribuer à améliorer durablement les conditions de vie des populations rurales, et notamment des plus défavorisées. Pour atteindre ce but, le PNDP se fixe comme objectifs de :

- Assurer la prise en charge du développement du milieu par les communautés rurales et les acteurs locaux,
- Améliorer l'accès aux services de base, la sécurité alimentaire et les revenus des populations,
- Contribuer à l'amélioration de la gouvernance locale.

LES BENEFICIAIRES DU PNDP

- Les communautés rurales,
- Les communes rurales
- Les ONG et les prestataires de service,
- Les services déconcentrés de l'Etat,
- Les institutions de micro finance.

Les trois dernières catégories bénéficieront essentiellement du renforcement de capacités pour leur permettre d'assurer une mise en œuvre et un suivi efficaces du programme.

COMPOSANTES ET TYPES D'APPUI

- Appui financier au Développement des communautés Rurales
- Appui aux communes dans le processus progressif de décentralisation
- Renforcement des capacités acteurs
- Suivi évaluation

ZONES D'INTERVENTION :

Le PNDP couvre actuellement 5 des 10 provinces du Cameroun, ci-dessous : Centre, Nord, Ouest, Adamaoua, Sud

L'initiative PPTE, qu'est-ce que c'est ?

L'Initiative pour l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, communément appelée Initiative PPTE, a été lancée en 1996 par le FME et la Banque mondiale, pour ramener l'endettement des pays qui poursuivent des bonnes politiques économiques à un niveau soutenable, c'est-à-dire réduire la dette de ce pays pour qu'elle ne soit plus ni un fardeau, ni un handicap pour son développement économique et social.

S'agissant du Cameroun, après avoir exécuté de manière satisfaisante un premier programme sur trois ans (octobre 1997 – juin 2000), atteignant ainsi le point de décision en octobre 2000, il est apparu que le stock de sa dette représentait plus de deux années d'exportations (205%), dépassant ainsi la limite supportable fixée à une année et demie d'exportations (150%) ; ce qui a ouvert la voie à l'éligibilité de cette dette) l'initiative PPTE renforcée pour un allègement de 2 milliard de dollars des Etats-Unis d'après les calculs faits au point de décision. Soit un montant de 1 400 milliards F CFA avec un dollar à 700 FCFA.

Cet allègement est fait en deux étapes : 250 milliards FCFA pour la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement et 1 150 milliards FCFA après l'atteinte du point d'achèvement.

Secteurs prioritaires

- Développement social
- Education
- Infrastructures routières
- Santé
- Développement rural
- Electrification rurale

FICHE N°4 : URBA CAM (CAMEROUN)

Le projet Urba Cam

Urba Cam est un projet de coopération décentralisée porté par la Communauté Urbaine Nantes Métropole en partenariat avec l'Association des Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC) et l'Ecole Nationale Supérieure Polytechnique de Yaoundé. Engagé le 13 janvier 2006, il s'achèvera en janvier 2009, mais pourra se prolonger au-delà.

Le contexte du projet

Urba Cam est une réponse apportée :

- A la croissance très rapide des villes du Cameroun, qu'il s'agit d'accompagner, notamment dans les villes moyennes ;
- A la décentralisation de l'action publique au Cameroun qui, loin d'être aboutie, s'inscrit déjà comme un mouvement irréversible.

Le contenu du projet :

Urba Cam vise à renforcer les capacités des villes du Cameroun à maîtriser leur développement urbain. Il comporte 2 volets :

- La création d'un Centre des Métiers de la Ville
- L'appui à 3 villes pilotes à travers :
 1. la démarche « contrat de ville » ;
 2. l'appui à un projet municipal.

Le Centre des Métiers de la Ville (CMV)

Le CMV proposera aux villes du Cameroun :

- des formations à la maîtrise du développement urbain au profit des élus, des techniciens et des représentants de la société civile ;
- des prestations d'assistance dans la conduite de leur politique de développement urbain.

Les missions du CMV porteront sur les questions d'aménagement (planification urbaine, habitat, déplacements, environnement...) et de services urbains (adduction d'eau, assainissement, collecte et traitement des déchets,...)

ANNEXE IV : RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER MAP DE BOENY

CONCERNANT LA GOUVERNANCE RESPONSABLE (texte original en malgache, traduction libre)

ENGAGEMENT 1: « GOUVERNANCE RESPONSABLE »

Défi	ACTIONS A FAIRE	RESPONSABLE	ENTIMANANA	Date limite
D1 : Sécurité des biens et des personnes	Diffusion de la notion de sécurité et renforcement de la sécurité dans chaque Commune	Gl Commandant CRZP Maire CR Bkipay Procureur	Min FAR/REGION /DISTRICT/Kaomina/fkt /Fitsarana	14 Fév 2007 à 9h Foyer ZP
	Amélioration et consolidation des Dina's régionaux	Mr JAOBIMADIO Maire CR Andranomavo RAKOARISOA Samuel Pdt FKT Antanimalandy PDT FKT Mangarivotra		15 Fév 2007 Bureau PCR

D6 : Mieux assurer la gestion de l'administration publique	P2 : Mieux assurer la transparence des recettes, des dépenses publiques et de l'élaboration du budget	Mr Jacques Elie Max RAMAMONJISOA Mme RASOAMALALA Jeanne Odette.	Min Budget Région/District/Kaomina /FKT	16 Fév2007 à 15h Hotel de Ville
	P4 : Responsabiliser les Fokontany sur les impôts et taxes en sensibilisant la population pour l'amélioration des rentrées fiscales	Mme Henriette RAZANALISOA Rakotonirina Paulbert Firmain RAONIZANANY	Min Budget Région/District/Kaomina /FKT/société Civile	15 Fév2007 à 18h 30 à la Région

FANAMAFISANA SY SOSOKEVITRA FANAMPINY AVY AMIN'NY FARITRA

- ❑ Fandravana ireo tambajotran'ny kolikoly @ halatr'omby
- ❑ Fampivoarana ny seha-pamokarana " fiompiana omby" (vokatry ny atrik'asa "sécurité filière bovine")
- ❑ Fanavaozana ny PRD mifandraika @ MAP
- ❑ Fanatsarana sy fandrindrana ny fampidiran-ketra isa-tsokajiny (fiscalité de proximité)