

Résumé

Rappel de la commande et méthodologie

La mission d'évaluation portait sur deux programmes du GRDR : le Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local (PAIDEL) et le programme pour la Promotion de l'Implication des Migrants dans le Développement de leurs Régions d' Origine (PIMDERO). De manière opérationnelle, le PAIDEL vise à accompagner les acteurs locaux dans le renforcement de leurs compétences et capacités en terme de développement local. Il est cofinancé par le Ministère des Affaires Etrangères dans le cadre d'une convention programme. Le PIMDERO a pour objectif de favoriser une meilleure implication des migrants dans leurs régions d'origine. Il constitue le volet français de la stratégie du PAIDEL, valorisant le « double espace de la migration ». Il devait être notamment évalué au regard du PAIDEL. Ces programmes sont mis en œuvre sur 4 sites dans les trois pays du Bassin du Fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal), dans des contextes de décentralisation. L'évaluation devait également porter sur l'articulation des deux programmes et la pertinence de la démarche de « co-développement » sur le « double espace de la migration ». Enfin l'évaluation devait tirer des enseignements quant à la durabilité du processus engagé, sa transférabilité et faire des propositions en terme de stratégie pour le GRDR.

Les évaluateurs ont proposé une démarche qualitative basée sur des études de cas, des entretiens et des ateliers. La démarche proposée initialement s'appuyait sur l'étude de 4 cas en Afrique répartis sur 3 des 4 sites d'intervention du GRDR, l'un des sites, la Casamance, étant très éloigné des trois autres. Des entretiens étaient prévus avec les migrants et les partenaires du GRDR en France. Sur avis du comité de pilotage, le nombre d'études de cas a été augmenté et les 4 sites ont été visités. Un temps de restitution complémentaire à Dakar a été décidé. Ces modifications ont entraîné une phase de terrain plus longue en Afrique et réduite en France. Les deux phases de terrain se sont achevées par des ateliers de restitution partielle. L'analyse s'est centrée sur le PAIDEL en élargissant le questionnement sur son impact en terme de développement local. Le PIMDERO a été évalué au regard du PAIDEL.

Le PAIDEL, un dispositif viable mais perfectible

Le PAIDEL a été élaboré dans un contexte de crise financière et organisationnelle que traversait le GRDR. Les équipes de terrain et les futurs bénéficiaires n'ont pas véritablement été associés à la programmation. Il s'agit d'un programme général qui structure l'activité des cellules. Beaucoup d'autres projets y sont articulés et la lisibilité de l'ensemble n'est pas toujours bonne.

Les cellules se sont appropriées le programme et l'ont mis en œuvre de manière différenciée selon les sites, même si les éléments de base restent les mêmes : diagnostic/monographie, instances de concertation auprès des communes, plan de développement local et d'actions prioritaires, fonds de développement local, agent de développement local. Elles l'ont notamment adapté aux contextes locaux issus de la décentralisation.

En Mauritanie, la décentralisation est récente et la région a été marquée par les conflits ethniques de 1989. Le dispositif mis en place par le PAIDEL au niveau des communes est simple et vise à renforcer la construction identitaire de la commune. Il est complété par un fonds d'appui pour les organisations de base, mis en œuvre au niveau du site.

Au Mali, les communes ont mis en place des programmes de développement local suite à la décentralisation. Les instances de concertation s'appuient sur ce programme pour aboutir à un

plan d'actions prioritaires. Autre particularité, le fonds de développement local comprend deux parties : l'un pour le plan, l'autre pour les projets des organisations de base.

Au Sénégal, la décentralisation est plus ancienne mais sa mise en œuvre était restée limitée. Le dispositif vise une appropriation de la décentralisation par la population et les plans s'adaptent au programme de financement des compétences transférées.

Le PAIDEL a permis la création d'instances de concertation dans les communes. Elles représentent la société civile, avec une forte proportion de notables et peu de femmes et de jeunes, même si leur participation constitue déjà une grande avancée en terme de démocratie locale. Les acteurs locaux se sont bien appropriés le processus, mais la concertation semble rester fragile.

Les instances de concertation sont structurées en trois niveaux : le cadre de concertation, des organes exécutifs et des comités villageois de suivi des actions.

Les instances s'avèrent complémentaires des conseils municipaux, même si leur mise en place fut parfois difficile. L'élu garde une position centrale au niveau de la commune, le cadre de concertation constituant un outil de gouvernance.

Le GRDR a développé de nombreuses méthodes et outils, mais l'articulation de l'ensemble est complexe. Les objectifs de chaque outil mériteraient d'être clarifiés et l'ensemble du dispositif gagnerait en performance. Il faudrait par exemple différencier monographie et diagnostic, élaborer des plans de manière itérative... Grâce à l'appui du GRDR, l'agent de développement local joue pleinement son rôle de cheville ouvrière du processus.

La mise en œuvre des plans est souvent confrontée aux réalités des ressources financières. Un fonds de développement local a été mis en place pour recevoir les financements des plans. Il fonctionne bien quand les communes réussissent à trouver des financements qui lui correspondent (coopération décentralisée, bailleurs, migrants, ...), mais ce n'est pas toujours le cas. Certains plans ont peu de financements pour leur mise en œuvre, même en dehors du fonds de développement local. Le GRDR n'a pas réussi à accompagner les communes jusqu'à l'autonomisation dans la recherche de financement.

Cependant, la démarche d'accompagnement du GRDR est globalement efficace. Participative et ascendante, elle vient en appui à la demande des acteurs locaux. Le transfert de compétences permet à ces derniers de devenir plus autonomes : l'appui du GRDR devient alors plus ponctuel. Le programme n'a pas permis de rendre les acteurs autonomes dans la recherche de partenaires. Le GRDR respecte le rythme des acteurs dans la mise en œuvre du processus. Notons aussi que le GRDR se positionne dans une logique de recherche-action avec une capacité à faire évoluer les outils et méthodes qu'il met en œuvre au cours de l'action.

Une contribution effective au développement local

Le PAIDEL contribue véritablement au développement. Il renforce les capacités et compétences des acteurs locaux à agir pour le développement local de leur territoire et favorise un développement local concerté. Cette contribution pourrait dépasser le niveau local si le GRDR capitalisait mieux son expérience.

Le PAIDEL renforce les capacités et compétences des acteurs locaux. Nous avons porté notre regard sur trois publics-cibles du GRDR, les femmes et les jeunes, les agents de

développement local et animateurs villageois et enfin les acteurs économiques. Le renforcement des compétences se réalise à travers des modes d'action adaptés aux différents publics. La participation au processus de développement local est en lui-même formateur. Le voyage, qu'il s'agisse des voyages d'étude des instances de concertation ou de la Caravane du Guidimakha pour les Unions de coopératives, s'avère particulièrement efficace et pertinent auprès d'un public très peu alphabétisé. Enfin, le GRDR organise également des formations pour les animateurs villageois et les agents de développement local.

Le renforcement des compétences est visible dans trois domaines : la vie citoyenne - les acteurs locaux se sont appropriés un nouveau mode de gouvernance ; le développement local – les responsables des instances en maîtrisent et appliquent les principes ; et enfin l'ingénierie et la mise en œuvre de processus et programme pour les agents de développement local principalement, mais aussi pour les responsables des instances.

Le PAIDEL favorise la mise en place d'un développement local concerté.

Il permet dans un premier temps aux acteurs locaux de s'approprier le territoire communal. La commune n'est plus perçue comme une institution mais correspond à un espace de vie et d'organisation collective.

Les instances de concertation constituent le lieu où se construit le consensus au delà des divergences politiques. Il permet le passage d'un mode de gouvernement villageois vertical à une logique de gouvernance locale.

Associant tous les acteurs locaux, le PAIDEL renforce le dialogue entre les communautés. La concertation prévient les risques de conflits et permet de régler les différents entre villages ou communautés.

Le PAIDEL vient en appui à la mise en place de la décentralisation. Il permet une légitimation mutuelle des élus et des acteurs de la société civile. Il y contribue également en permettant une meilleure transparence dans la prise de décisions. Enfin, il favorise l'intercommunalité qui permet une mutualisation de certains moyens comme l'embauche d'agents de développement local.

Le programme est complémentaire avec les autres programmes existants dans les pays et prépare les communes pour l'accès à d'autres financements. Ce sont les élus et les acteurs du cadre du concertation qui articulent les différents programmes pour financer leur plan.

Le GRDR fait des efforts de communication sur sa démarche. Son travail est d'ailleurs reconnu par les acteurs du territoire et les partenaires locaux et nationaux, surtout en Mauritanie. Au Mali et au Sénégal, il doit revalider la confiance auprès des partenaires institutionnels suite à la crise qu'il a traversé.

LE GRDR produit de nombreux outils et documents, mais ils sont engrangés sans véritable capitalisation. Ce manque de capitalisation est une faiblesse du GRDR. Il en va de même pour le suivi-évaluation qui ne permet pas aux équipes d'analyser dans le détail la mise en œuvre du projet.

En l'absence de données budgétaires détaillées, l'efficacité de l'accompagnement des 24 collectivités est difficile à apprécier. Il semble cependant que les fonds ont été utilisés correctement, bien qu'on puisse regretter le turn-over des équipes et certains "passages à vide" de l'association au Sénégal notamment. Les résultats sont tangibles pour un budget d'environ 70 000 euros sur 3 ans par collectivité accompagnée. L'effet d'entraînement, à travers les financements locaux mobilisés, est équivalent au budget investi dans l'accompagnement des 24 collectivités.

Mobilisation des migrants et co-développement, des démarches pertinentes à développer

A travers le PIMDERO, le GRDR associe les migrants à la dynamique de développement local mis en place par le PAIDEL.

La construction du partenariat entre la commune et les migrants a parfois été difficile. En effet, les migrants ont l'habitude de monter des projets dans leur village d'origine, mais sans tenir compte des autres infrastructures ou projets existant dans la commune. Les migrants sont également méfiants à l'égard des élus qu'ils considèrent encore parfois comme des représentants de l'Etat.

Avec l'action du PIMDERO, les migrants ont pris en considération la dimension communale. Le GRDR les a sensibilisés à la décentralisation, au développement local et aux rôles des différents acteurs. Exemple de ce changement, les migrants créent des associations communales, qui représentent en France le « pendant » de la commune. L'important est surtout qu'ils envisagent aujourd'hui leurs projets dans le cadre communal des plans de développement. Ces projets peuvent concerner leur village, mais ils ont une cohérence dans le schéma communal. D'autres projets sont directement de niveau et d'intérêt communal.

Une réciprocité à cette ouverture des migrants est nécessaire de la part de la commune. Les élus viennent ainsi présenter leur monographie et leur plan aux migrants lors de mission en France. Ces derniers sont également représentés dans les instances de décision ou en contact avec elles, mais cela semble plutôt relever de l'exercice imposé que d'une véritable prise en considération par la commune de ces acteurs à distance.

Les migrants deviennent progressivement des acteurs du développement local dans leur commune d'origine mais également dans leur commune d'accueil.

Dans leur commune d'origine, ils peuvent influencer positivement sur les villageois et les instances de concertation. Surtout, ils entrent dans une logique de projets collectifs. Ils ne financent plus leurs projets, mais participent financièrement à des projets où ils sont associés à la population et à d'autres partenaires financiers. On peut regretter cependant un déficit de projets générateurs de revenus.

Le PIMDERO positionne les migrants au cœur de la coopération décentralisée. Ils participent activement et financièrement aux missions des maires en France. Ils vont à cette occasion à la rencontre des élus de leur commune d'accueil. Le migrant dépasse son rôle traditionnel de bailleur, pour devenir relais de la coopération décentralisée entre les deux communes.

L'action du PIMDERO autour de la coopération décentralisée a également un effet sur l'intégration des migrants dans leurs communes d'accueil. Les migrants sont souvent sollicités pour s'impliquer dans leurs communes d'accueil au delà des actions de coopération sur lesquelles ils sont mobilisés. Ils deviennent médiateurs entre la commune et les populations immigrées, participent aux conseils de quartier, ... Les actions de coopération décentralisée sont aussi l'occasion pour les élus français d'entrer en contact avec une population immigrée qu'ils ne savent pas toujours comment aborder.

Le co-développement se base sur le développement de deux espaces à partir de projets conjoints. Cette approche modifie les rapports entre les collectivités du nord et du sud et nécessite un changement de représentation des acteurs dans les deux hémisphères. Intéressés par le développement local en Afrique et plus impliqués que leur aînés dans leurs communes d'accueil, les jeunes pourraient constituer un atout pour le développement.

Le co-développement et la démarche PIMDERO ouvrent des pistes prometteuses. La coopération décentralisée sur le double-espace offre aux communes africaines de nouvelles

perspectives de financement auprès des communes françaises, plus en proximité et en complémentarité aux financements classiques. En France, le co-développement offre une proposition alternative aux communes françaises développant actuellement la coopération décentralisée. Il permet d'envisager des projets cohérents avec les actions de la commune dans les autres secteurs. La coopération sur le double espace propose également aux communes une nouvelle approche pour l'intégration des populations immigrées. Enfin, ces perspectives ouvrent de nouveaux champs d'action pour le GRDR. Il est d'ailleurs déjà sollicité par des collectivités. Il peut intervenir en appui mais aussi en formation auprès des différents partenaires de la coopération décentralisée, élus, professionnels et associations des deux espaces.

Les perspectives et propositions

La durabilité du processus engagé par le GRDR dépend de différents facteurs mais aussi des suites que le GRDR donnera au PAIDEL.

L'état d'avancement du processus varie d'une commune à l'autre. Un dispositif bien installé favorisera la pérennité du processus. Celle-ci dépendra aussi de l'intérêt que les élus continueront à lui porter car ils restent souverains dans leur commune. Nous avons constaté que les clivages entre les acteurs locaux pouvaient bloquer le processus. La participation de tous les acteurs à la démarche limite les risques de crise et constitue indéniablement un de ses facteurs de réussite. Enfin, les programmes nationaux qui exigent des dispositifs participatifs et des plans de développement pour l'obtention de financements par les communes contribuent au maintien du dispositif à condition d'être conçus dans le respect des instances existant dans les communes.

Le rôle du GRDR doit s'adapter aux différentes situations rencontrées. Dans les communes en début de processus, il est nécessaire que le GRDR poursuive son appui sur la mise en place des institutions et la définition des plans. Pour les communes où le processus est bien installé, le GRDR pourrait proposer un dispositif plus léger de suivi avec un accompagnement ponctuel mais régulier, ainsi que des réunions thématiques. Pour l'ensemble des communes, la formation des acteurs reste la clé de voûte de la pérennité du système. Elle doit concerner les différents types d'acteurs avec des entrées spécifiques pour chacun. Sur la durée, le développement de l'intercommunalité nous semble constituer un moyen d'assurer le fonctionnement du dispositif.

La démarche expérimentée par le GRDR pourrait être développée dans d'autres lieux et d'autres situations. En effet, le GRDR a acquis un savoir-faire qu'il peut aisément valoriser. Les démarches PAIDEL et PIMDERO peuvent répondre à des demandes du terrain provenant tant des communes que de partenaires institutionnels, notamment en Mauritanie. Sa connaissance du terrain et de la migration le rend tout à fait pertinent sur les dispositifs de type FSP. Enfin, la coopération décentralisée sur le double espace lui offre un champ de perspectives très large. Répondre à ces demandes nécessitera cependant que le GRDR capitalise sa démarche de manière à en préciser les éléments-clés et les apports spécifiques de chaque étape.

Transférer le dispositif PAIDEL nécessitera de l'adapter aux contextes locaux. Il faudra prendre en considération la situation spécifique du pays, notamment concernant la décentralisation. L'accent devra être mis sur tel ou tel élément de la démarche en fonction des besoins locaux. Il faudra également s'appuyer sur les acteurs en place et s'adapter aux dispositifs existants. Si le GRDR intervient sur de nouveaux sites, il n'aura pas d'exemple de commune accompagnée à proximité comme témoin de l'intérêt de la démarche : aussi,

l'accompagnement des premières communes sera déterminant pour initier une dynamique. Pour intervenir sur de nouveaux sites, le GRDR aura intérêt à s'appuyer sur les élus volontaires et motivés, à développer sur des échanges avec des communes déjà accompagnées, et enfin à prévoir une montée en puissance du dispositif pour pouvoir accompagner de nouvelles communes une fois les premiers résultats visibles.

A partir des acquis du PAIDEL et du PIMDERO, mais également de sa longue expérience de l'appui aux organisations de base et de la migration, le GRDR pourra s'engager sur de nouveaux champs d'action : accompagner des réseaux de coopération décentralisée sur le co-développement, développer des actions de développement économique local, ou mettre en place des projets transversaux.

Le GRDR doit poursuivre les efforts de réorganisation entrepris en donnant une place plus importante à la fonction politique.

La réorganisation du GRDR a permis un rééquilibrage réel en faveur des cellules du sud qui sont à présent plus autonomes dans leur fonctionnement et leur recherche de financement. Elles sont encadrées par la coordination Afrique. La fonction politique du GRDR reste pour l'instant en retrait. En France, les membres du conseil d'administration sont peu au fait des activités de l'association. En Afrique, la place laissée aux comités consultatifs varie d'une cellule à l'autre, mais hormis en Mauritanie, ils sont peu sollicités et associés aux activités de la cellule.

Le GRDR devra reconstruire un projet associatif collectif et préciser si les cellules auront leur propre projet se référant à celui-ci ou pas. Le GRDR devra s'interroger sur la place à accorder à la migration dans ce projet collectif.

Dans une perspective d'autonomisation des cellules, le GRDR doit se donner les moyens d'une cohérence et cohésion interne renforcées en développant sa communication interne, en formant ses équipes et en mettant en place un dispositif de suivi-évaluation.

La convention-programme a été un atout dans la restructuration du GRDR, en lui permettant notamment de développer un projet structurant de l'envergure du PAIDEL, mais également en lui laissant une marge de manœuvre qui lui a permis de dépasser ses crises internes. Elle a aussi été un atout pour la mobilisation d'autres financements. Les convention-programme sont adaptées à des projets structurants ou innovants. Il conviendrait probablement d'en allonger la durée et de mettre en place un dispositif de capitalisation des projets. Enfin, à l'issue de la convention, le MAE pourrait poursuivre son appui à l'ONG de manière plus ciblée à partir des enseignements de la première convention.