

# Capitalisation sur la démarche d'animation territoriale

## Fiches d'expériences

## Table des matières

<b>Fiche d'expérience n°1 : Perspective historique de la démarche d'animation territoriale au Bénin</b> .....	5
▪ Les Collines : précurseurs dans la démarche d'animation territoriale .....	5
▪ Naissance et évolution de la démarche d'animation territoriale en Alibori.....	8
<b>Fiche d'expérience n°2 : Perspective historique de la démarche d'animation territoriale à Madagascar</b>	11
▪ Au commencement du Programme de Développement des Pôles Urbains (PDPU).....	11
▪ La démarche d'animation territoriale et sa matérialisation sur les territoires partenaires .....	13
▪ Retour sur la démarche et le contexte .....	15
<b>Fiche d'expérience n°3 : Appropriation des cadres de concertation : Le cas des Comité Commune-Fokontany</b> .....	16
▪ Contexte et enjeux.....	16
▪ Bref retour sur le processus d'élaboration des PDF.....	17
▪ Le CCF dans le dispositif d'animation territoriale : quelle place ?.....	18
<b>Fiche d'expérience n°4 : Animation territoriale, décentralisation et légitimité : La nécessaire adaptation du dispositif participatif dans les Collines (Bénin)</b> .....	22
▪ Contexte et enjeux.....	22
▪ À l'origine du dispositif d'animation territoriale .....	22
▪ Bicéphalisme et conflit de légitimité.....	23
▪ La nécessaire évolution du dispositif de l'animation territoriale .....	25
<b>Fiche d'expérience n°5 : Redevabilité des collectivités territoriales et mécanisme de reddition des comptes (Bénin)</b> .....	27
▪ Contexte et enjeux.....	27
▪ Animer des sessions de reddition des comptes .....	27
▪ Préparer les séances .....	30
▪ Convaincre les élus .....	31
<b>Fiche d'expérience n°6 : .... Cadres de concertation et fonctionnalité : Le cas des Comités Communaux de Mise en Œuvre (CCMO) dans les Collines (Bénin)</b> .....	33
▪ Contexte et enjeux.....	33
▪ Financements du cadre et lourdeurs administratives.....	34
▪ Le portage technique du cadre de concertation.....	34

▪ La volonté d’animer le CCMO par les différentes parties prenantes .....	35
<b>Fiche d’expérience n°7 : Organisation et représentation des populations : Illustration par le cas particulier des Collines .....</b>	<b>37</b>
▪ Contexte et enjeux.....	37
▪ Le dispositif de représentation des populations .....	38
▪ Les Porteurs Villageois de Projet de Territoire (PVPT) : qui sont-ils ? .....	40
▪ Le dispositif d’animation territoriale dans les Collines : quelles limites ? .....	41
<b>Fiche d’expérience n°8 : Mécanismes d’appui aux initiatives locales et dialogue entre collectivités et société civile (Madagascar).....</b>	<b>42</b>
▪ Contexte et enjeux.....	42
▪ La culture de l’association.....	42
▪ FAIL et contractualisation .....	44
▪ Les plateformes associatives.....	45
<b>Fiche d’expérience n°9 : Le défi de l’ancrage institutionnel du dispositif de l’animation territoriale (Bénin).....</b>	<b>49</b>
▪ Contexte et enjeux.....	49
▪ Le processus d’ancrage institutionnel.....	49
▪ Un progressif déclin du processus d’institutionnalisation .....	50
▪ Les défaillances de l’assise locale du dispositif .....	51
▪ Aujourd’hui, qu’en est-il ?.....	52
<b>Portrait n°1 : L’appropriation par les communautés des outils de développement : l’expérience de Matiakoho (Madagascar).....</b>	<b>54</b>
▪ Financement du PDF : la construction d’un pont dans le fokontany de Matiakoho. ....	54
▪ Matiakoho limité par le dispositif FDF dans la mise en œuvre du PDF.....	55
▪ L’appropriation du PDF par le fokontany.....	55
<b>Portrait n°2 : Déléguer la gestion d’ouvrages publics à la société civile: Deux cas illustrés (Madagascar) .....</b>	<b>58</b>
▪ L’expérience de l’association des jeunes d’Ambanja .....	58
▪ L’expérience de la borne fontaine à Antanamitarana.....	60
<b>Portrait n°3 : Régulation et animation : L’expérience du Comité de Développement d’Amparihy .....</b>	<b>64</b>

- Le KF et son fonctionnement..... 64
- Le « dina » : création d'une réglementation pour le fokontany..... 65

## Fiche d'expérience n°1 :

### Perspective historique de la démarche d'animation territoriale au Bénin

*Cette première fiche d'expérience a été conçue de manière à offrir une vue d'ensemble sur les démarches d'animation territoriale mises en place dans les départements des Collines et de l'Alibori au Bénin. Il s'agit bien de replacer dans une perspective historique l'évolution des démarches sur chacun des deux territoires en mettant en évidence :*

- *Non seulement les similarités des logiques qui ont animé leur mise en place ;*
- *Mais aussi leurs singularités au regard des contextes propres à chacun des deux départements, lors de l'émergence des démarches d'animation territoriale.*

*Cherchant d'avantage à proposer, au travers de cette fiche, certains repères pour le lecteur ainsi qu'une compréhension linéaire de l'animation territoriale sur les territoires de la coopération, il a délibérément été choisi de ne pas entrer dans certains détails. En ce sens, d'autres fiches pratiques ont été pensées afin de zoomer sur certains aspects ou moments critiques méritant d'y apporter une plus grande attention.*

#### ■ Les Collines : précurseurs dans la démarche d'animation territoriale

##### ***Pré-décentralisation et naissance du dispositif de l'animation territoriale dans les Collines***

Le contexte dans lequel est née la démarche d'animation territoriale dans le département des Collines est particulier dans le sens où la coopération s'est formalisée, en 1995, avant même que le pays n'entame concrètement son processus de décentralisation. Le partenariat a d'ailleurs été signé entre la Région Picardie et la préfecture du Zou-Nord.

Le Programme de Développement Local (PDL) mis en place visait alors à accompagner le processus de décentralisation naissant dans les Collines et renforcer les dynamiques de développement du territoire. A cette époque, les communes n'étaient pas en place, il n'existait que les sous-préfectures. Or celles-ci n'étaient pas outillées (en ressources humaines, en compétences) pour porter à elles-seules l'opérationnalisation des objectifs définis dans le PDL. L'enjeu résidait donc dans la mise en place d'un dispositif capable d'assurer les phases d'élaboration et de mise en œuvre de projets de développement, alors appelés Projets de Territoire (PT) pour les six sous-préfectures.

Parmi les conditions au lancement du PDL : le déploiement d'une démarche participative de définition et de mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial via

l'implication des citoyens depuis le niveau village<sup>1</sup>. La démarche de territoire a alors vu le jour pour la première fois au début de l'année 1997 dans ce qui constitue l'actuel département des Collines.

D'un point de vue technique, cette démarche s'est matérialisée autour :

→ De la mise en place d'un dispositif de représentation des populations et de concertation avec les autorités locales (les six sous-préfets).

Celui-ci prenait sa source dans l'animation d'assemblées générales dans les villages et les arrondissements (AGA et AGV), offrant alors aux populations des espaces permettant de s'exprimer sur leurs besoins et leurs propositions pour améliorer leurs conditions de vie (dans le cadre des compétences publiques). La désignation de certains représentants des villages par les habitants mêmes aboutissait à la promotion d'un Comité de Territoire (CT) au niveau de la sous-préfecture, entièrement composé de ces Porteurs Villageois du Projet de Territoire (PVPT). Finalement un cadre de concertation entre ces représentants et les sous-préfets permettait de valider, au niveau de la préfecture, les actions à conduire sur le territoire et de répartir l'enveloppe financière disponible à cet effet. Il s'agissait du Conseil de Développement Territorial (CDT), ancêtre de l'actuel Groupement Intercommunal des Collines (GIC).

*L'organisation et le fonctionnement de ce mode de structuration des populations et du mécanisme contribuant à leur représentation auprès des autorités compétentes sont davantage détaillés dans la [Fiche d'expérience n°7 – Organisation et représentation des populations](#).*

→ Du déploiement d'un dispositif d'animation et d'accompagnement de proximité au processus d'élaboration et de mise en œuvre du Projet de Territoire.

Dès le lancement du PDL, six animateurs de territoire (ADT) ont été recrutés au travers du Programme (initialement par le Centre International de Développement et de Recherche, partenaire technique de la Région Picardie). Ils formaient alors la cellule technique chargée de l'opérationnalisation du PDL dans les six sous-préfectures des Collines. Ces animateurs étaient à l'origine de ce qui allait constituer le service technique de l'actuel Groupement Intercommunal des Collines (GIC).

Ce système a permis entre 1997 et 2003 d'élaborer et de mettre en œuvre six Projets de Territoire (PT), un pour chacune des sous-préfectures du Zou-Collines, sur la base d'une massive mobilisation des populations des différents villages.

---

<sup>1</sup> L'animation territoriale n'était cependant pas une complète innovation. Avant même l'effectivité de la décentralisation (en 2003), il existait certaines formes d'animation du territoire. Les sous-préfectures avaient par exemple, la possibilité de se doter de conseils consultatifs convoqués en fonction des sujets à traiter, par la demande du sous-préfet lui-même qui était alors libre de consulter et d'appliquer ou non les recommandations apportées. Le conseil consultatif se composait des chefs de services déconcentrés de l'Etat présents sur le territoire et des représentants des autres corps de la société (associations de développement, organisations de la société civile, etc.).

### ***Entrée en vigueur de la décentralisation et évolution du dispositif de l'animation territoriale***

La mise en place des communes et la prise de fonction de la première génération de Maires en 2003 se sont accompagnées d'une profonde modification du paysage administratif du territoire et du mode de gouvernance locale.

Dans ce nouveau contexte, certaines discordances ont émergé entre le dispositif d'animation territoriale du PDL et le nouveau dispositif d'administration du territoire introduit par les textes de lois sur la décentralisation. Le défi était d'assurer l'insertion des démarches et dispositifs de territoire dans ce nouveau contexte de décentralisation tout en garantissant le droit à l'initiative des habitants et de la société civile. Jusque dans les années 2010, le dispositif de l'animation territoriale dans les Collines a subi de progressives transformations jusqu'à prendre la forme que nous lui connaissons (Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle).

*Les difficultés de cohabitation entre les deux dispositifs et l'adaptation de la démarche d'animation territoriale dans la période post-décentralisation sont recensées dans la [Fiche d'expérience n°4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif dans les Collines](#).*

Dans un même temps, alors que le PDL avait travaillé les cinq années précédentes à partir des Projets de Territoire (alors seuls documents de planification au niveau de la sous-préfecture), les nouveaux textes de lois prévoient la promotion généralisée de nouveaux outils : les Plans de Développement Communaux (PDC).

Cette coexistence des documents de planification (Projet de Territoire de la convention de coopération décentralisée et Plans de Développement Communaux des textes de lois béninois) a progressivement été solutionnée. Alors que l'élaboration de la première génération de PDC était confiée, par les communes, à des cabinets de consultance extérieurs au territoire des Collines, le PDL transformait ses Projets de territoires en Chartes de Territoire. Mise en place dès l'année 2005 et portant sur une durée de quatre ans, ces Chartes (mises au service des PDC de première génération) définissaient les engagements des élus et des citoyens à mettre en œuvre un plan commun de développement socio-économique du territoire.

Ce n'est finalement qu'à partir de 2008 que le seul Plan de Développement Communal (PDC) s'est substitué à l'existence parallèle des deux documents de planification, à la différence que cette deuxième génération de PDC était entièrement élaborée au travers de la démarche de territoire. En effet, face au constat du faible réalisme des PDC(1) et du manque d'appropriation par les communes, il a été décidé par les élus des communes, alors réunies en intercommunalité, (i) non seulement de faire porter le processus d'élaboration des PDC(2) par leurs services techniques communaux avec l'appui de leur association intercommunale mais aussi (ii) de favoriser la mobilisation et la participation citoyenne dans ce processus.

### ■ Naissance et évolution de la démarche d'animation territoriale en Alibori

En 2006, plus de dix ans après la signature du premier partenariat entre la région Picardie et les Collines, les communes du département de l'Alibori, réunies au sein de l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA), concrétisèrent leur volonté de s'engager dans une coopération décentralisée avec la Région Picardie. Ce nouveau partenariat se matérialisa autour de principes similaires au premier, tels que :

- La promotion de l'intercommunalité comme vecteur de renforcement des collectivités et d'appui au développement local (les communes de l'Alibori s'étaient réunies en association sous leur initiative propre avant de se lancer dans la coopération avec la Picardie) ;
- La mise en place d'un dispositif de participation des populations dans les politiques publiques de développement territorial (introduction de la démarche de territoire dans les communes de l'Alibori).

Bien que sous-tendue par des logiques similaires, l'expérience d'animation territoriale en Alibori s'est quelque peu différenciée de celle des Collines. Outre les raisons liées aux différences inhérentes aux caractéristiques mêmes des deux territoires, cette adaptation du dispositif de l'animation territoriale par le département de l'Alibori trouve sa justification dans plusieurs éléments.

En premier lieu, le fait que la décentralisation soit déjà en vigueur (même depuis seulement trois années) a joué un rôle majeur dans la manière de penser le dispositif de l'animation territoriale. Il ne s'agissait pas de définir un mécanisme de substitution à une gouvernance locale inexistante, mais bien de partir des instances présentes (en l'occurrence les communes et conseils villageois) et d'y articuler un mécanisme de participation de la société civile.

D'autre part, l'antériorité de l'animation territoriale dans les Collines a finalement permis de capitaliser leur expérience et d'en tirer des enseignements ce qui a considérablement influé dans la conception et l'adaptation du dispositif en Alibori. Une des conséquences majeures a été la capacité du département à s'affranchir des problèmes de bicéphalisme<sup>2</sup> rencontré dans les Collines (i) en anticipant d'emblée l'articulation du dispositif d'animation territoriale et du dispositif d'administration du territoire, et (ii) en soutenant une forte implication des élus locaux dans les espaces de concertation.

S'il a été choisi de conserver telles quelles les assemblées générales de village et d'arrondissement (AGV et AGA), certains cadres de concertation en vigueur dans les Collines ont été revisités. Les communes de l'Alibori ont par exemple fait le choix de promouvoir, en lieu et place des Comités de Territoire (CT), des organes paritaires de concertation composé par des élus communaux, des représentants de la société civile et des forces vives de la

---

<sup>2</sup> Voir fiche d'expérience n°4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif dans les Collines.



commune (tels que les services techniques déconcentrés ou opérateurs économiques) : on parle alors de Comités Communaux d'Appui Conseil (CCAC)<sup>3</sup>.

Au-delà de la nature du dispositif, l'APIDA a souhaité élargir la démarche d'animation territoriale dans les phases d'évaluation des politiques publiques menées par les communes. L'intercommunalité a donc largement appuyé l'animation de séances publiques de reddition des comptes dans ses communes membres.

*La Fiche d'expérience n°5 – Redevabilité des collectivités territoriales et mécanisme de reddition des comptes - renvoie à ces expériences singulières mises en place dans les communes de l'Alibori.*

D'un point de vue technique, six ADT ont été recrutés, positionnés aux côtés des différentes communes membres de l'APIDA et coordonnés par l'intercommunalité.

A la période où la coopération entre la Picardie et l'Alibori s'est structurée, les PDC(1) étaient déjà en cours d'élaboration. De la même façon que dans les Collines, il a donc été décidé d'appuyer l'élaboration de Chartes de Territoire par les ADT et au travers d'une massive mobilisation des populations à la base. C'est à partir de 2008-2009, avec l'élaboration des PDC(2) via la démarche de territoire que les Chartes ont disparu.

#### ▪ Essaimage de l'animation territoriale dans le département du Borgou

Doit être mentionné qu'au niveau du Bénin, les départements des Collines et de l'Alibori se sont rapidement distingués comme étant d'importants laboratoires de la décentralisation et de la gouvernance locale participative. Les résultats obtenus en termes de dynamiques de développement territorial ont été appréciés sur l'ensemble du territoire national.

Dès l'année 2008, le département du Borgou, exactement situé à l'intersection des Collines et de l'Alibori, a été appuyé par la Coopération Suisse dans un programme d'Appui Suisse à la Gouvernance Locale (ASGOL). Avec la contribution du CIDR dans la phase d'étude technique pour le démarrage du programme, ce département a également donné naissance à une Association de Développement des Communes du Borgou (ADeCoB) et a mis en place tout un dispositif d'animation territoriale inspiré des expériences de ses voisins. De nombreux échanges de formation et de partage d'expériences ont d'ailleurs été organisés entre les trois intercommunalités voisines.

#### ▪ Ancrage institutionnel de la démarche d'animation du territoire

Par ailleurs, dès le lancement de la coopération avec les Collines en 1995, tout un processus visant à ancrer la démarche d'animation territoriale au niveau des institutions de l'Etat central

---

<sup>3</sup> Au moment de réformer son dispositif d'animation territoriale, les Collines se sont d'ailleurs inspirées de ces CCAC pour mettre en place leurs propres Comités Communaux de Mise en Œuvre des PDC (les CCMO).

a été conduit par la Région Picardie et ses partenaires. Les nombreux plaidoyers auprès des autorités compétentes au niveau du département ont finalement porté leurs fruits au point de faire assumer le recrutement et le financement des ADT par le Ministère de la Décentralisation.

Toutefois, le non renouvellement de l'appui financier de l'Etat à partir de 2011 a porté un premier coup d'arrêt à la dynamique d'animation territoriale dans les départements des Collines et de l'Alibori. L'initiative prise par la commune de Gogounou d'internaliser la fonction et de maintenir l'ADT à son poste sur financement interne n'a pas pu faire ricocher sur les autres communes de l'Alibori.

Si la disparition des ADT d'une part et le manque de moyens mis à la disposition de l'animateur en poste de l'autre, a mis à mal la permanence de l'animation et l'a totalement évincée de l'échelon village, les espaces d'échanges au niveau de l'arrondissement et de la commune ont dans une certaine mesure été maintenus. L'exercice annuel d'actualisation du PDC ainsi que les efforts de reddition de comptes de la part des autorités locales en Alibori font encore de nos jours l'objet d'AGA et de réunion du CCAC. Bien que ces espaces ne soient pas encore communément institutionnalisés donnant lieu notamment à de croissantes irrégularités dans la tenue des réunions, leur maintien en dépit du retrait de l'appui par l'Etat central met en évidence une certaine appropriation de la démarche d'animation territoriale par les collectivités et acteurs de la vie locale et une volonté active de renforcer la fonctionnalité de ces cadres.

Aujourd'hui, l'animation territoriale telle que pensée dans le cadre du partenariat entre les Collines, l'Alibori et la Picardie s'est grandement essoufflée sur l'ensemble des échelons du territoire, du niveau village à la commune. Elle fait maintenant l'objet non plus d'une dynamique permanente mais d'interventions ponctuelles liées à certains projets de développement.

*Dans la [Fiche d'expérience n°9 – Le défi de l'ancrage institutionnel de la démarche d'animation territoriale](#) tout ce processus d'institutionnalisation de la dite démarche au Bénin est recensée.*

## Fiche d'expérience n°2 :

### Perspective historique de la démarche d'animation territoriale à Madagascar

*La coopération décentralisée entre la Région Diana, les trois intercommunalités de ce territoire et la Région Picardie s'est concrétisée il y a environ 7 ans, au cours de l'année 2008. Ce partenariat a vu le jour et a évolué dans un contexte particulier qu'il s'agit de mieux appréhender au travers de cette fiche d'expérience.*

*La démarche d'animation territoriale, fil rouge de la coopération picarde, a dès lors été promue sur le territoire de la Diana, au travers d'un certain nombre d'activités propres aux Programme de Développement des Pôles Urbains (PDPU). Malgré la récence de ce programme, il semblait important de mieux situer son origine, la situation dans laquelle il évolue et enjeux auxquels il doit faire face.*

#### ■ Au commencement du Programme de Développement des Pôles Urbains (PDPU)

A cette époque, le programme se lançait dans un contexte plutôt prometteur, le gouvernement malgache ayant affiché sa volonté de poursuivre voire même de renforcer le processus de décentralisation enclenché dans le pays depuis déjà une quinzaine d'années. Un certain nombre de politiques nationales, de programmes d'appui aux collectivités décentralisées et d'outils de gouvernance avait été pensé au niveau central pour mieux cadrer ce processus et garantir son bon fonctionnement au niveau de l'administration territoriale.

Le programme PDPU a alors pris forme en 2008, via la signature d'un partenariat entre la Région Picardie, la Région Diana et trois de ses sous-territoires intercommunaux. Quelle était la situation des partenaires malgaches à ce moment ? Et quels étaient les enjeux de la coopération dans ce contexte ?

#### *La Région Diana*

Au moment où le PDPU a pris forme, la Région Diana était quelque peu fragile. Si cette circonscription était déjà définie sur un plan juridique, cela était moins évident sur un plan opérationnel, et ce pour plusieurs raisons :

- d'un point de vue institutionnel, elle souffrait d'une certaine instabilité qui transparaissait au travers d'un changement perpétuel du Chef de Région, ce qui rendait difficile la tâche de s'approprier sur le long terme les politiques de développement régional ;
- le Plan Régional de Développement (PRD) élaboré en 2005 (principal outil de mise en œuvre d'une vision stratégique de développement pour la Région) n'était pratiquement pas approprié et d'importantes difficultés planaient sur sa mise en œuvre ;

- Ces difficultés étaient essentiellement liées au fait que la Région ne disposaient pas entièrement de la maîtrise d'ouvrage, les textes de la décentralisation n'étant que partiellement appliqués ;
- Et au-delà de cela, l'instance régionale ne comptait pas en son sein les compétences nécessaires et suffisantes pour assurer le pilotage des opérations de développement sur son territoire.

Or lors du lancement du PDP, la Région avait immédiatement été perçue comme une échelle idéale pour penser et appliquer des politiques d'aménagement du territoire intégrées. La volonté avait déjà été clairement formulée de lancer un processus d'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT).

Au regard de ce contexte et de ces enjeux, l'objectif du PDP était de renforcer la Région sur le plan organisationnel, de renforcer sa capacité à planifier le développement de son territoire ainsi que ses compétences en tant que maître d'ouvrage.

#### *Les trois intercommunalités*

Le phénomène de formation des intercommunalités n'est pas récent, il s'est d'ailleurs développé bien avant dans d'autres Régions que la Diana. L'Etat prévoyait déjà dans ses textes l'existence des Organismes Publics à Caractère Intercommunal (OPCI).

En 2008, le PDP a affirmé sa volonté d'intervenir sur quatre des cinq districts de la Diana : Diégo I, Diégo II, Ambilobe et Ambanja. Il apparaissait alors que sur certaines de ces zones, des groupements de Communes préexistaient au programme de coopération picard.

Le District d'Ambilobe comptait parmi les lieux dans lesquels la mise en place d'un Centre d'Appui aux Communes (CAC) avait été facilitée. Il s'agissait d'une initiative du Ministère de la Décentralisation visant à générer un appui aux Communes afin de renforcer leur rôle dans les choix et la gestion de leur développement. Les CAC se composaient d'une équipe de trois personnes qui œuvraient pour répondre aux demandes des Communes et pour mettre en synergie les différents partenaires intervenants à leurs côtés (Etat, Services Techniques Déconcentrés, Régions, partenaires techniques et financiers, etc.). A la base (à la différence des associations intercommunales), le CAC ne recouvrait pas de volonté politique, il s'agissait essentiellement d'un appui technique aux Communes. Parallèlement, les 15 communes du District s'étaient organisées au travers de l'Association des Communes de l'Ankarana (ACA). Le PDP s'est appuyé sur les deux structures à la fois, le CAC, désormais plus soutenu financièrement par le PNUD, devenant la base de l'équipe technique de l'intercommunalité. Bien que le CAC s'adressa à l'ensemble des quinze communes du District, les partenaires du PDP ont pris la décision de se concentrer sur huit d'entre elles afin de mieux adhérer au concept de pôle urbain (la Commune urbaine d'Ambilobe et les sept Communes rurales périphériques).

Dans les Districts de Diego-Suarez (1 et 2), un groupement des Communes était en cours de constitution depuis l'année précédant la signature du partenariat (c'est-à-dire en 2007). Ce qui allait devenir l'Association des Communes du Pôle Urbain de Diego-Suarez (ACPU-DS) se

matérialisait alors avec l'appui de deux coopérations : celle du Conseil Général du Finistère et celle du Conseil Régional de Picardie.

Au niveau du District d'Ambanja, aucun regroupement n'avait été observé à cette époque. La coopération avec la Région Picardie fut donc à l'origine de l'association intercommunale en fonction à ce jour : l'Union des Communes du Sambirano (UNICOSA).

Le projet pour ces trois regroupements était de former des associations intercommunales (ordonnance 60-133 du 3 Octobre 1960, soit l'équivalent de la loi 1901 sur les associations en France) comme lieu d'échange et de mise en place de stratégies de développement du pôle urbain. Il s'agissait de dynamiser les structures préexistantes (Diego-Suarez et Ambilobe), et de promouvoir l'intercommunalité à Ambanja.

D'emblée, le PDPU avait identifié la Commune comme échelon privilégié pour mettre en œuvre des actions destinées à améliorer la qualité du service public et les conditions de vie des populations. En ce sens, l'intercommunalité a tout d'abord était pensée comme une instance de service aux Communes et un moyen de mutualiser leurs moyens pour des actions plus optimales.

#### ■ La démarche d'animation territoriale et sa matérialisation sur les territoires partenaires

Parmi les objectifs du PDPU, était clairement spécifiée la promotion d'un mode de gouvernance participative sur tous les échelons du territoire. Il s'agissait bien de renforcer la participation des habitants et leur organisation dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial.

#### *Au niveau de la Région*

Avec l'objectif de renforcer l'institution régionale, le PDPU a appuyé le renforcement d'une équipe de Développement Régional dans la perspective du lancement d'un processus d'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT). Ce renforcement a été apporté par un cabinet de consultance externe avec toutefois la contribution de l'assistance technique au programme.

Conformément à l'objectif de promotion de l'animation territoriale, l'élaboration du dit document de planification a donné lieu à une massive mobilisation des acteurs du territoire sur l'ensemble des districts composant la Région. Un ensemble d'assemblée a ainsi été organisé localement afin de réunir des personnes ressources du territoire et les inviter à se prononcer sur la conception des politiques régionales d'aménagement. Au niveau de la Région même, une commission multi-acteur a été mise en place : le Comité Régional d'Aménagement du Territoire (CRAT), chargé de piloter le processus.

Dans la droite ligne de cette démarche, la volonté de la Région de se concentrer sur le volet économique du développement de son territoire a conduit à l'élaboration du Schéma

Régional de Développement Economique (SRDE), donnant également lieu à la mise en place d'un Comité : le CRDE.

Aujourd'hui, les deux schémas sont fins prêts et en cours de mise en œuvre. Toutefois, cette phase d'opérationnalisation semble plus délicate et moins propice à la mobilisation des acteurs, contrairement à la phase de planification. En ce sens, l'enjeu actuel réside dans la mise en place d'une Agence Régionale de Développement (ARD) à laquelle serait transférer la responsabilité de mettre en œuvre les politiques de développement régional (dont le SRAT et le SRDE), et dont le mode de gouvernance serait ancré dans les principes de la participation citoyenne.

#### *Au niveau des intercommunalités*

Dès 2008, le PDPU a contribué à constituer et renforcer les équipes des services techniques intercommunaux. Cela s'est traduit par le recrutement d'un certain nombre d'agents chargés du renforcement des Communes en termes de planification locale, de maîtrise d'ouvrage, ou encore de fiscalité.

La démarche d'animation territoriale s'est alors initialement déployée au travers du processus d'élaboration des Plans de Développement du Fokontany (PDF), visant à permettre aux Communes de mieux cibler leurs actions de proximité. Tout un ensemble d'organes de concertation a en conséquence été mis en place : depuis l'Assemblée Générale de fokontany (ouverte à l'ensemble des habitants), au Comité Commune-Fokontany plus restreint, en passant par le Comité de Développement du Fokontany (CDF). Tous ces organes visaient à faciliter l'implication des habitants et leur rencontre avec les autorités locales en vue de définir des actions de développement cohérentes avec les réalités rencontrées au quotidien.

*La fiche d'expérience n°3 – Appropriation des cadres de concertation : Le cas des Comités Commune-Fokontany - est entièrement consacré à la présentation et l'analyse du dit cadre de concertation et notamment de sa difficulté à fonctionner efficacement en tant qu'organe de rencontre des populations et des élus dans l'effort de planification locale.*

Chaque année depuis 2008, de nouveaux PDF sont élaborés dans les fokontany appartenant aux Communes membres des associations intercommunales de la Diana, donnant alors lieu à la création de nouveaux organes de concertation (CDF et CCF). Toutefois, l'enjeu à ce jour semble résidait dans la mobilisation de l'ensemble des PDF jusque là élaboré pour favoriser cette fois la création d'un Schéma d'Aménagement Communal (SAC) davantage porteur d'une vision du développement conforme à l'échelon de la commune.

Par ailleurs, très rapidement, le PDPU a affiché sa volonté d'appuyer la structuration de la société civile et son implication dans la mise en œuvre d'initiatives de développement local. Ce projet s'est alors matérialisé au travers de la promotion d'un Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) s'adressant aux associations de la Région Diana. De manière sous-jacente, il était envisagé de renforcer la collaboration entre collectivités territoriales et société civile par un mécanisme de contractualisation autour de l'utilisation de ce FAIL.

*Dans la fiche d'expérience n°8 – Mécanismes d'appui aux initiatives locales et dialogue entre collectivités et société civile, ce volet d'appui à la société civile est davantage approfondi.*

Plus récemment, le processus d'élaboration des Plans de Développement Intercommunaux (PDI) pour chacune des trois intercommunalités, a également donné lieu à la mobilisation de la démarche d'animation territoriale. Par l'animation d'un Comité de Pilotage multi-acteurs rassemblant les forces vives de l'intercommunalité, il a été possible de poser un diagnostic, de définir des enjeux et d'identifier des projets pour dynamiser le territoire.

#### ▪ Retour sur la démarche et le contexte

Depuis sa mise en place en 2008, le dispositif d'animation territoriale dans la Région Diana et ses trois intercommunalités n'a pas subi de profondes transformations.

Toutefois, le contexte, lui, a été grandement secoué par l'irruption de la crise politique en 2009. Cette instabilité a donné suite à un retrait massif des programmes extérieurs d'appui au développement, ce qui représentait pour l'Etat malgache une grande majorité de ses ressources (plus des deux tiers). Cette situation a notamment laissé les collectivités territoriales démunies de moyens (financiers, humains, matériels,...du fait de la baisse voire de la disparition des dotations de l'Etat) et plus encore d'un cadre institutionnel fonctionnel. Ce n'est que récemment (en 2014) que des élections présidentielles ont de nouveau été organisées. Cependant, la stabilité du pays est encore précaire, pour preuve la tentative manquée en mai 2015 de destitution du Président par l'Assemblée Nationale.

Dans un tel contexte, il est difficile d'observer un réel ancrage de la démarche d'animation territoriale au niveau des institutions (communales, régionales comme centrales). Ceci est renforcé par le fait que l'Etat central ne semble pas, pour l'heure, appuyer de manière affirmée le processus de décentralisation. Si les lois en régissent la forme, il n'est à ce jour pas encore effectif, certaines compétences techniques et les moyens financiers afférents n'ayant pas encore fait l'objet d'un transfert vers les collectivités.

## Fiche d'expérience n°3 :

### Appropriation des cadres de concertation : Le cas des Comité Commune-Fokontany

#### ■ Contexte et enjeux

Le programme d'appui au développement local définis dans le cadre de la convention de partenariat entre la Région Diana à Madagascar et la Région Picardie s'est largement construit au travers du déploiement d'une démarche participative visant à mobiliser les populations depuis le niveau fokontany. En effet, le Programme de Développement des Pôles Urbains de la Diana (PDPU) s'est très rapidement inscrit dans cette logique de valorisation de l'échelon fokontany<sup>4</sup> comme point de départ d'une dynamique de renforcement de la gouvernance locale.

Le programme a alors accouché d'un outil de planification du développement à l'intention des Communes membres des trois intercommunalités de Diego-Suarez, d'Ambilobe et d'Ambanja: le Plan de Développement du Fokontany (PDF). L'objectif était alors d'élaborer progressivement ces documents pour une majorité des fokontany constituant les différentes Communes membres, afin que celles-ci soient outillées pour penser et mettre en œuvre à l'échelle communale des politiques de développement mieux orientées et plus réalistes.

Le PDF est ainsi un document visant en soi à définir des orientations stratégiques de développement pour le fokontany et de les décliner en une certaine « liste » d'actions<sup>5</sup> à conduire sur le territoire. Un certain nombre d'entre elles sont alors, après concertation au niveau intercommunal, financées notamment par le Fonds de Développement du Fokontany (FDF). Le FDF est un fonds abondé conjointement par la Région Picardie et les Communes partenaires. Il est géré par les intercommunalités et mis à disposition des Communes.

Tout l'intérêt des outils PDF et FDF réside alors dans les points suivants :

- Le processus de planification donne lieu à une mobilisation massive des habitants du fokontany qui sont alors invités à s'exprimer sur leurs besoins et priorités pour améliorer les conditions de vie de la communauté. De cette façon, il contribue à organiser les

---

<sup>4</sup> Le fokontany est un échelon reconnu comme étant particulièrement investi par les populations. Il est le niveau de base sur lequel s'organise la vie quotidienne des populations. Dans les Communes rurales, certains fokontany peuvent même être espacés d'une quinzaine des kilomètres les uns des autres.

<sup>5</sup> Voici donc quelques exemples d'actions concrètes que l'on retrouve dans les PDF : construction ou réhabilitation d'ouvrages publics tels que des établissements scolaires (modules de classes), des ouvrages hydrauliques (puits, adduction, canal d'irrigation), des infrastructures sanitaires (centre de santé, hangar de santé, hangar de vaccination pour le bétail, latrines publiques etc.), des équipements marchands (marché, bazar, magasin de stockage, etc.)... Les actions répertoriées ne se réduisent pas uniquement à des constructions, d'autres concernent davantage des campagnes d'information et de sensibilisation (sur la santé, le civisme fiscal, la délinquance, la sécurité, etc.) ou des aménagements sportifs et culturels (aménagement de terrain de foot).



populations voire même renforcer le processus de structuration de la société civile, non seulement au travers de la mise en place de certains cadres de concertation mais aussi par la mobilisation du monde associatif dans les phases de mise en œuvre de certaines actions (Cf. fiche d'expérience n°8 – Appui aux initiatives locales).

- L'attribution aux Communes du fonds FDF et la mise en œuvre des projets qu'il finance visent notamment à renforcer les capacités communales en maîtrise d'ouvrage avec l'appui généré par les équipes techniques intercommunales et l'assistance technique assurée par le CIDR et Territoires et Développement.
- Ce processus de planification a été pensé de sorte à favoriser l'émergence d'une gouvernance locale ancrée dans des dynamiques de dialogue multi-acteurs, et notamment entre les échelons communes et fokontany. En effet, à bien y penser, si le document PDF est largement élaboré par les habitants eux-mêmes pour leur territoire, les fonds FDF sont eux gérés au niveau de la Commune.

Cette rencontre entre la vision communautaire du développement pensée par les habitants et celle portée par les autorités publiques a été matérialisée au travers d'un organe de concertation : le Comité Commune Fokontany (CCF).

→ *Comment, au travers de l'animation d'un espace multi-acteurs, faire s'exprimer et articuler les différentes visions du développement communal ?*

→ *De quelle façon faire fonctionner l'organisation et l'animation d'un tel cadre ?*

#### ■ **Bref retour sur le processus d'élaboration des PDF**

Afin de mieux comprendre la logique dans laquelle s'inscrit cette articulation entre les échelons fokontany et commune, il est ici proposé d'effectuer une brève présentation schématisée du processus d'élaboration des PDF.

### 1 - Animation d'Assemblée générale de fokontany:

Lieu de sensibilisation des populations sur le projet d'élaboration des PDF, elles ont l'objectif d'établir les bases de la participation des populations dans la définition et la mise en oeuvre des politiques communales de développement.

### 2 - Organisation et animation des Comités de Développement du Fokontany (CDF):

La phase de diagnostic, priorisation et programmation des actions se réalise toujours au niveau du fokontany au sein d'un comité plus restreint facilitant un dialogue fertile. Ce comité se compose des forces vives du fokontany identifiées par le chef de fokontany, les ray aman-dreny et sélectionnées in fine par les populations en Assemblée générale.

### 3 - Réunions des Comités Commune - Fokontany (CCF):

La hiérarchisation et sélection des actions donnant lieu à un cofinancement par la commune se réalisent au sein du Comité Commune Fokontany (CCF) rassemblant l'ensemble des présidents du fokontany ainsi que des représentants de la commune et les membres des CDF.

### 4 - Séance du Comité Intercommunal de Financement (CIF):

Enfin les actions retenues au niveau des différentes Communes sont présentées et sélectionnées pour financement par le CIF composé du collège d'élus des membres de l'intercommunalité (il s'agit en fait du Conseil d'Administration).

- Le CCF dans le dispositif d'animation territoriale : quelle place ?

*Qu'est-ce-que le CCF ?*

Le Comité Commune-Fokontany est un cadre de concertation qui réunit un certain nombre de représentants du fokontany et de la commune. Il s'agit notamment :

- De la totalité des chefs de fokontany de la commune
- Des présidents de CDF des fokontany en disposant
- Du maire et/ou président du conseil communal
- Du trésorier de la commune

Dans les textes, il a également été pensé l'organisation de CCF élargis intégrant également certaines personnes ressources selon la nature dépendrait des actions retenues. Il s'agit par exemple des représentants des Services Techniques Déconcentrés de l'Etat.

Théoriquement, le CCF s'organise chaque année afin d'étudier l'ensemble des actions identifiées dans les fokontany ayant bénéficié du processus d'élaboration des PDF.

L'enveloppe financière remise aux Communes par l'intercommunalité étant limitée (et dépendant étroitement des capacités de cofinancement de la dite Commune), l'ensemble des actions identifiés au niveau des PDF ne peut être financé. Les membres du CCF sont alors amenés à faire des choix, généralement basés sur les critères suivants :

- Le degré d'enclavement du fokontany ;
- Le niveau de pauvreté ;
- Ou encore le recouvrement fiscal (le FDF est en effet délivré si la commune est en capacité de cofinancer le projet).

A l'issue de la réunion des CCF, les animateurs de territoire planification et gouvernance locale (qui ont porté le processus depuis l'animation des assemblées dans les fokontany) viennent présenter les fruits de la concertation entre commune et fokontany au niveau du Comité Intercommunal de Financement (CIF). C'est au travers de cette réunion que seront, in fine, sélectionnées les actions à financer au niveau des différents fokontany.

#### *Toutefois, un organe généralement peu fonctionnel*

Bien que le CCF ait été pensé comme la cheville ouvrière du dispositif de gouvernance multi-acteurs, il s'est avéré dans la pratique que cet organe rencontrait de manière généralisée (dans l'ensemble des communes des trois intercommunalités partenaires) de sérieuses difficultés de fonctionnement.

Si les espaces de concertation au niveau du fokontany semblent s'animer dans le cadre de l'élaboration des PDF, ceux au niveau de la commune n'ont généralement pas été organisés plus d'une fois. Au cours des divers entretiens réalisés dans le cadre de la mission de capitalisation, un certain nombre de justifications ont été avancées pour tenter d'expliquer les blocages rencontrés.

→ La composition même du CCF.

La composition même de ce cadre semble interférer dans son fonctionnement effectif. Si l'ensemble des représentants au niveau des fokontany est invité à siéger au CCF, une poignée seulement est directement concernée par les décisions qui en résulteront : ceux qui disposent d'un PDF.

« Le problème avec les CCF, c'est qu'ils réunissent tous les présidents de fokontany, même ceux qui n'ont pas de PDF et donc pas d'actions à soumettre au financement du FDF. C'est arrivé que l'on invite tous les fokontany pour prioriser des actions dans seulement deux ou trois. Certains fokontany savent qu'ils ne sont pas bénéficiaires mais ils sont quand même invités, c'est pour cela qu'ils ne se déplacent pas. Ça ne les intéresse pas directement. »

ATPGL (Association des Communes de l'Ankarana – Région Diana – Madagascar)

→ L'existence du cadre dans le dispositif de l'animation territoriale : quelle pertinence ?

Au niveau de la commune, la logique qui (généralement) anime les choix de financement des élus consiste à répartir les actions sur le territoire. Cela conduit donc, la plupart du

temps à solliciter le financement d'au moins une action par fokontany de sorte à contenter tout le monde. Par ailleurs, il arrive que le Maire ait déjà en tête avant le lancement du processus l'ouvrage qu'il souhaite faire financer.

L'intercommunalité aura également tendance à privilégier un saupoudrage des actions entre les différentes communes, dans la limite de l'enveloppe financière dont elle dispose<sup>6</sup>.

Quel est donc l'intérêt d'organiser le CCF alors que les « dés semblent déjà jetés » ? Quelle est donc la réelle marge de manœuvre de cet organe ? Sa plus-value au regard de l'action combinée du CDF et du CIF ? Finalement quelle place est donnée à la construction d'une vision communale du développement local dans le cadre du PDPU ?

### *Quelles conséquences ?*

La principale conséquence découlant de cela est que les décisions sont directement prises par les élus au niveau de l'intercommunalité et ne font pas l'objet d'une concertation élus et représentants choisis par les populations au niveau des fokontany. La Commune ne trouve ainsi pas sa place dans cet exercice de concertation.

Finalement, la volonté d'appuyer la décentralisation par le renforcement des collectivités territoriales se retrouve handicapée par une approche essentiellement basée sur le fokontany. Bien que le CCF ait été initialement pensé comme un organe de réflexion collective et d'appui à la décision communal, le focus réalisé sur l'outil PDF a d'une certaine manière privilégié les dynamiques communautaires<sup>7</sup> et limité l'effort de décloisonnement entre les fokontany.

### ➤ Quelques réflexions...

- Une particularité propre au CCF ?

À noter tout d'abord que les dysfonctionnements du CCF ne concernent pas une minorité d'entre elles mais bien la totalité des communes partenaires. Il ne s'agit pas d'un problème isolé dont l'origine pourrait être attribuée à un contexte particulier. Il s'avère d'autre part que d'autres cadres communaux de concertation (indépendamment de la coopération

---

<sup>6</sup> Le CIF s'avère davantage l'espace d'une concertation et d'une solidarité entre communes qu'un lieu d'arbitrage autour d'un projet ou d'une vision intercommunale.

<sup>7</sup> Le CCF se retrouve « parasité » par une planification davantage communautaire que communale. Cet effet est d'autant plus accentué du fait du déséquilibre créé entre les fokontany qui disposent du PDF et ceux qui n'en ont pas. Et même lorsqu'il s'est avéré que certaines actions issues des PDF relevaient bien d'un intérêt communal (ex : le pont de Matiakoho dans la commune d'Ambilobe, Cf. *Portrait n°1*), il n'en résulte pas moins que leur élaboration s'inscrit dans la logique fokontany. Le résultat sert à la commune mais le processus de réflexion est porté par le fokontany seul avec l'appui des agents de l'intercommunalité...

Diana/Picardie<sup>8</sup>) rencontrent les mêmes difficultés. Si celles-ci ne sont pas propres à certaines communes, ni au CCF particulièrement, comment expliquer ce phénomène ?

Cela amène inmanquablement à s'interroger sur la capacité des élus et techniciens communaux à promouvoir voire même à construire une vision communale du développement.

---

<sup>8</sup> Si la loi prévoit par exemple l'établissement de commissions thématiques ouvertes à d'autres acteurs du territoire, la réalité montre qu'aucune commune ne dispose à ce jour de commissions opérationnelles. Des Comités de Développement Communaux (CDC) avait, à une époque, été mis en place dans certaines communes. Ils rassemblaient notamment les Présidents des fokontany et des représentants de la commune, ressemblant étrangement au CCF. Ces comités semblent encore exister « sur le papier », mais n'ont pas de réalité sur le terrain. De même, il existe aussi des associations de Présidents de fokontany au niveau de la Commune qui semblent s'animer difficilement (bien que l'on trouve déjà plus d'exemples dans les faits).

## Fiche d'expérience n°4 :

### Animation territoriale, décentralisation et légitimité :

#### La nécessaire adaptation du dispositif participatif dans les Collines (Bénin)

##### ■ Contexte et enjeux

La démarche de territoire a été mise en place dans le département des Collines avant l'avènement de la décentralisation, avec les six sous-préfectures (aujourd'hui communes du département des Collines) de l'époque.

Dans ce contexte particulier, le dispositif d'animation territoriale avait clairement été pensé de manière à introduire un système de représentation et d'expression des populations à la base. La volonté était de promouvoir, aux côtés des autorités légales, une citoyenneté active capable de concevoir et de porter des dynamiques de développement local.

En 2003, l'entrée en vigueur des réformes sur l'administration du territoire s'est matérialisée autour de la création effective des Communes (seule entité décentralisée) et de l'élection des maires et conseillers communaux au suffrage universel direct.

Cette transformation, tant du paysage administratif du Bénin que de son mode de gouvernance, a eu de considérables répercussions sur le dispositif d'animation territoriale.

- *Dans quelle mesure l'évolution du contexte, dans sa dimension administrative, impacte-t-elle sur les modes d'animation du territoire ?*
- *Entre résilience et adaptation, comment (re)penser le dispositif d'animation quand l'environnement dans lequel il s'inscrit introduit une nouvelle façon de se représenter et de pratiquer la gouvernance ?*

##### ■ À l'origine du dispositif d'animation territoriale

Dans le contexte de pré-décentralisation que nous avons mentionné ci-dessus, le dispositif d'animation territoriale mis en place permettait de suppléer l'absence de démocratie locale.

Le Comité de Territoire, positionné au niveau de la sous-préfecture, représentait l'organe central du dispositif. Composé de représentants désignés par les populations (les Porteurs Villageois de Projet de Territoire - PVPT), il s'attachait, en l'absence d'organes légaux (entendre ici « dont l'existence est prévu dans les textes de loi ») à porter la voix des

communautés à la base auprès des sous-préfectures tout au long du processus de définition et de mise en œuvre des Projets de Territoire (PT)<sup>9</sup>.

Les présidents des six Comités de Territoire se réunissaient ensuite avec les six sous-préfets du département au sein du Comité de Développement Territorial pour décider ensemble des stratégies de développement territorial à acter, et de la répartition de l'enveloppe financière (le Fonds de Développement du Territoire octroyé par la Région Picardie avec contrepartie de la préfecture). Il doit être souligné ici le caractère particulier de cet organe de décision. Le Comité de Développement Territorial (CDT) était en ce temps un organe entièrement paritaire au sens où une décision ne pouvait être prise sans au préalable avoir fait l'objet d'un accord commun entre les deux parties, soit les PVPT et les sous-préfets.

#### ■ Bicéphalisme et conflit de légitimité

« Avec la décentralisation, nous étions tombés dans un système de cohabitation entre ceux qui étaient élus (avec un vrai mandat légalisé) et ceux qui n'avaient pas de mandat légalisé. La loi donnait désormais la compétence aux communes. Or voilà qu'il existait, à côtés des élus, des instances soit qui les embêtaient, soit qui grignotaient sur leur pouvoir. Ce n'était pas facile pour les organes communaux de voir ce qu'il se passait dans le dispositif. Il y avait donc deux corps qui travaillaient pour la même cause mais qui n'avaient pas la même légitimité. »

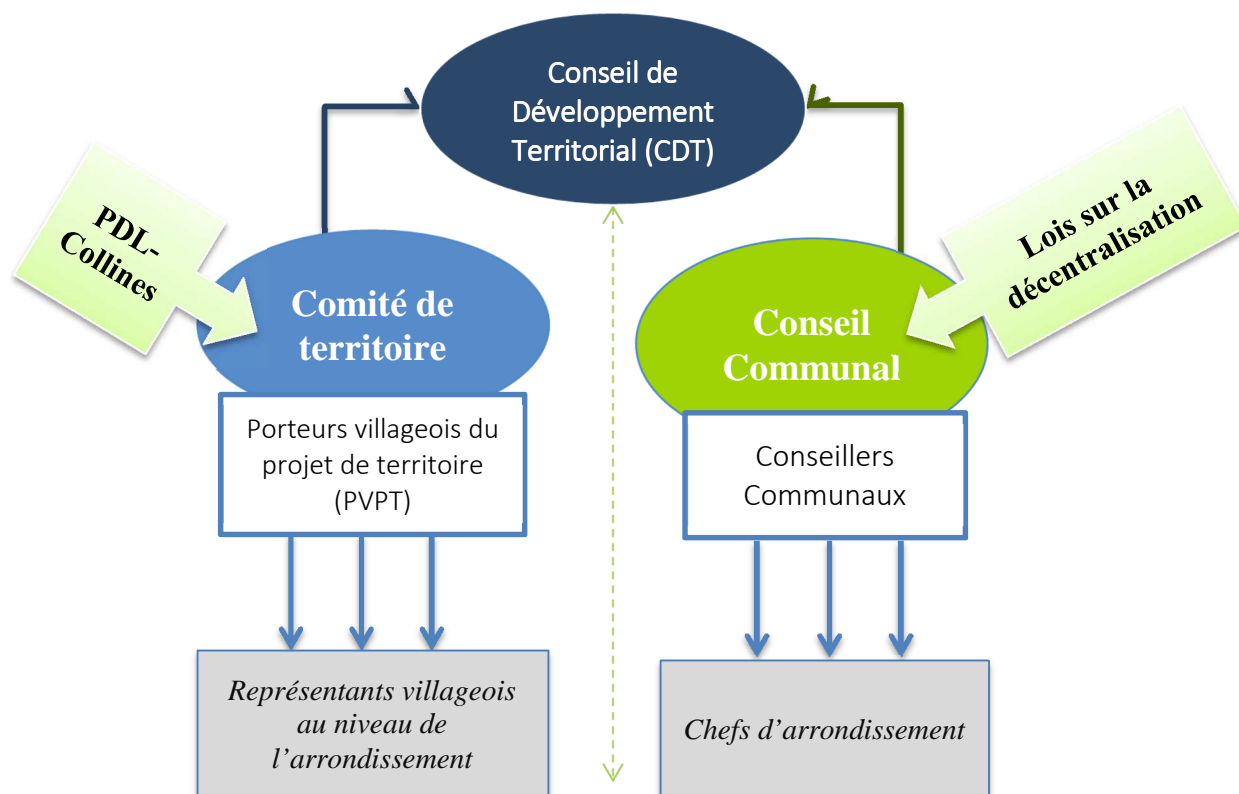
(Un ancien maire des Collines)

Si en période de pré-décentralisation, le Comité de Territoire permettait de combler le vide creusé par l'absence d'autres organes représentatifs de la population, l'avènement des Communes dès l'année 2003 a rapidement donné lieu à une situation de bicéphalisme entre dispositif de l'animation territoriale et organe de la décentralisation (représentée dans le schéma ci-dessus).

La présence d'un organe entièrement composé de citoyens, choisis par les villageois eux-mêmes et se voyant octroyer par le PDL un poids évident dans la prise de décision concernant le développement territorial, a été vécu par les élus comme une gêne voire un véritable danger à leur égard.

---

<sup>9</sup> Il est d'ailleurs surprenant de constater ici que le Comité de Territoire (CT) suivait finalement une logique similaire à l'actuel conseil communal, tout du moins dans sa composition. Si les membres du CT n'étaient autres que les représentants des populations au niveau de l'arrondissement, il apparaît aujourd'hui que les conseillers communaux sont également nommés chefs d'arrondissement. La mise en articulation de ces deux échelons du territoire et la volonté évidente d'établir un lien avec le village (au travers de ses représentants) se trouvent bien au cœur des logiques de gouvernance et d'animation territoriale.



Représentation de la cohabitation entre dispositif de l'animation territoriale et organe de la décentralisation

En effet, l'ensemble des PVPT et plus particulièrement les présidents des Comités de Territoire jouissaient d'une certaine proximité avec les populations au niveau du village, non forcément partagée par les élus. Dans l'esprit de ces derniers, à tort ou à raison, il était donc facile de glisser vers une politisation de ces « représentants parallèles » pouvant créer certaines tensions avec les autorités en place, logiquement amenées à travailler conjointement.

« Au début, nous nous confrontions à des difficultés qui ressemblaient d'une manière ou d'une autre à des conflits politiques. Si le Comité de Territoire était, par exemple, animé par un opposant, quelqu'un qui n'avait pas été élu, même s'ils faisaient remonter de bonnes propositions émanant du village, le chef d'arrondissement n'était pas réceptif. À Bantè par exemple, le président du Comité de Territoire à l'époque s'était présenté aux élections locales et avait échoué. Or en tant que président du CT il était aussi chargé de remonter les besoins des populations et de rencontrer l' élu, le maire. Cela créait un jeu. Et quand nous allions sur le territoire, nous nous demandions si les propositions qui venaient de l'autre acteur n'avaient pas pour but de déstabiliser le premier. »

(Un ancien maire des Collines)



Les tensions entre PVPT et autorités communales ont pris toute leur ampleur au sein du CDT. Les maires avaient alors tout naturellement pris la place des anciens sous-préfets au sein de cet organe, sans que celui-ci n'ait été revisité dans son mode de fonctionnement.

Cette répartition égalitaire des responsabilités entre les deux parties, caractéristique même du CDT, donnait lieu, déjà du temps des sous-préfectures, à des rivalités. Celles-ci se sont accrues avec l'arrivée des maires affichant la volonté de réaffirmer leur pouvoir.

Toutefois, bien que n'adhérant visiblement pas à un tel système de participation des populations à la gouvernance locale, la situation précaire des communes, notamment d'un point de vue financier, a contribué à faire pencher la balance du côté du PDL<sup>10</sup>. En effet, dans un contexte marqué par la rareté des ressources communales, les élus ont pu trouver dans le Comité de Territoire un moyen leur permettant d'accéder au FDT et d'assurer ainsi la réalisation de leur politique d'investissement. Cette situation a cependant encore accentué ce sentiment de dépendance des élus vis-à-vis des PVPT, sans lesquels il ne leur était pas possible d'accéder à ces facilités financières.

#### ■ La nécessaire évolution du dispositif de l'animation territoriale

Les difficultés relatées ci-dessus ont conduit au fil du temps à adapter le dispositif de l'animation territoriale par une progressive articulation des deux dispositifs, PDL et décentralisé, mais aussi par une redistribution du pouvoir au profit des autorités « légales ».

Si entre 2003 et 2010, le Comité de Territoire s'est relativement ouvert, non seulement aux autorités locales mais aussi aux autres acteurs du territoire, il a finalement été foncièrement restructuré et a cédé sa place au Comité Communal de Mise en Œuvre (CCMO) des PDC.

La conception de ce nouveau cadre répondait à une logique toute autre. Il s'agissait alors de partir de l'organe conseil communal et de l'élargir à d'autres acteurs du territoire tels que les représentants des organisations de la société civile, les opérateurs économiques, les jeunes ou groupements de femmes. Les PVPT, alors rebaptisés « animateurs villageois » ont tout naturellement trouvé leur place dans ce cadre. Les sessions des CCMO sont désormais présidées par le premier adjoint au maire de la commune.

En revanche, le CDT a de son côté été réaménagé en Conseil Intercommunal des Collines (CIC), organe délibérant du Groupement Intercommunal des Collines (GIC). Jusqu'alors organe

---

<sup>10</sup> Le Fonds de Développement Territorial (FDT), du programme avait d'ailleurs été pensé comme un outil d'apprentissage de la gouvernance. Il était alors la « carotte » qui dans un premier temps devait susciter l'intérêt des élus dans la démarche d'animation territoriale, l'adhésion venant progressivement par la pratique elle-même. Si l'avenir a pu montrer que les élus reconnaissaient effectivement les intérêts d'une telle démarche, ils ne l'ont finalement pas privilégiée au moment opportun.

paritaire, le CIC s'est recentré autour des seules autorités locales. Il regroupe à présent les conseillers communautaires mandatés par les conseillers communaux des 6 communes ainsi que les maires. Cet organe décisionnaire se retrouve maintenant exempt de toute représentation civile.

## Fiche d'expérience n°5 : Redevabilité des collectivités territoriales et mécanisme de reddition des comptes

*Bénin*

### ■ Contexte et enjeux

Lors du lancement du programme d'appui au développement local en Alibori, l'Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le département de l'Alibori (APIDA) a rapidement affiché sa volonté de faire adhérer les Communes membres au principe de transparence dans leur fonctionnement et activités. En effet, si la démarche d'animation territoriale prévue dans le programme facilitait largement une certaine remontée des informations depuis les villages jusque dans la Commune voire l'intercommunalité, il était désormais question de faciliter le procédé inverse. L'enjeu était de mettre les élus face à leur devoir de redevabilité vis-à-vis des citoyens qu'ils représentent.

L'Alibori a vraiment été précurseur en la matière. L'association intercommunale a réussi à lancer ce mécanisme de veille citoyenne sur l'action publique dans ses six Communes membres. Bien sûr, si la logique qui sous-tendait la promotion d'une telle démarche était similaire, chaque Commune se l'est progressivement appropriée à sa manière.

- Comment mettre en place et animer un mécanisme de contrôle citoyen de l'action publique, tel que les séances de reddition des comptes ?
- Comment introduire ce principe de redevabilité dans les collectivités territoriales ? Autrement dit, de quelle manière attirer l'adhésion des élus à ces mécanismes de communication sur leurs politiques publiques et l'utilisation des ressources de la Commune ?

### ■ Animer des sessions de reddition des comptes

*Comment s'animent les séances ?*

Après maintes discussions sur la définition d'un espace où mener ces activités, il a finalement été décidé de se saisir des Assemblées Générales d'Arrondissement. Les AGA s'organisent environ deux fois par an (parfois davantage selon les Communes) :

- Une première fois, après élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC), afin de définir conjointement avec les populations, ses déclinaisons annuelles retranscrites dans le Plan Annuel d'Investissement (PAI) ;
- Une seconde fois dans le cadre de l'évaluation des PDC et de l'animation des séances de reddition des comptes.

L'AGA a été retenu du fait de sa nature. Il s'agit d'une assemblée ouverte à l'ensemble des populations et organisée dans le chef-lieu de l'arrondissement. C'est donc un lieu public, ouvert et accessible à tous ceux qui souhaitent participer.

Les séances sont animées par l'Animateur de Territoire (ADT), soit une personne reconnue pour sa neutralité auprès des élus comme des populations. Du fait de son rôle d'intermédiaire, ou mieux encore de facilitateur, entre ces deux parties prenantes, il est chargé de :

- Veiller au bon déroulement des échanges, et neutraliser d'éventuelles tensions qui seraient susceptibles d'émerger ;
- Faciliter la prise de parole des élus et des populations, et assurer sa bonne répartition ;
- Alimenter les échanges et les réflexions en puisant dans ses connaissances du territoire, des acteurs et des documents de planification qu'il a largement contribué à élaborer.

Dans la mesure du possible, les AGA sont présidées par les maires des Communes. Toutefois celui-ci n'étant pas toujours disponible lors de ces séances, le Chef d'Arrondissement (également conseiller communal) prend naturellement le relais.

Par ailleurs, les redditions ne sont pas effectuées par l'ADT mais bien par l'ensemble des techniciens de la Commune. C'est alors l'occasion pour eux de présenter les actions menées dans les différents services, et donc par extension de communiquer aux populations sur l'organisation de la mairie et ses différentes facettes.

*« Dans le cadre de la reddition de comptes, ce sont tous les chefs de service financier, chefs de service technique et autres chargés de services qui exposent ce qui a été fait avec les fonds mobilisés. Cette pratique constitue un moyen de pression sur nous les élus, pèse alors l'exigence de bien agir. Mandaté, l'élu se doit de rendre des comptes sur ses activités. C'est le principe fondamental de la gouvernance ».*

Ancien Maire (Mairie de Gogounou – Département de l'Alibori)

*Sur quoi porte la reddition ?*

Les redditions de compte sont l'occasion pour les collectivités territoriale de communiquer aux populations sur la manière dont sont menées les politiques publiques de développement du territoire (lesquelles les populations ont d'ailleurs contribué à définir). Cependant, que s'agit-il exactement de présenter ?

→ Les réalisations.

En premier lieu, il est bien sûr question de recenser les différentes réalisations conduites par la Commune sur l'année en cours au niveau de l'arrondissement, et/ou les éventuels projets en cours de réalisation. En ce sens, les AGA offrent vraiment l'occasion aux populations originaires des différents villages de prendre connaissance de ce qui se fait dans les villages voisins, au niveau de l'arrondissement dans son ensemble.

*« Lors de la première AGA à Kandi centre, la population a vraiment chargé le maire et les élus. Elle était furieuse car elle constatait que beaucoup d'actions étaient réalisées dans la périphérie or selon elle, il fallait d'abord servir Kandi ville avant les autres villages. A Kandi il y a 9 quartiers de ville et 39 villages. Les gens de Kandi centre disaient que le maire ne faisait rien pour eux. C'était vraiment une AGA enflammée. On donc commencé à rappeler à chaque occasion que la Commune ce n'est pas seulement le quartier central, et qu'il fallait veiller à ce que les plus forts (les quartiers de ville) appuient les plus faibles (les villages périphériques), comme dans une famille. Puis finalement on a changé notre stratégie, on a commencé à parler non plus uniquement de l'arrondissement mais aussi de la Commune lors des redditions, pour que les gens s'ouvrent et sachent ce qui se passe sur cet échelon du territoire ».*

Ancien ADT (Mairie de Kandi – Département de l'Alibori)

A noter qu'au niveau du Bénin, l'enjeu pour les populations de s'exprimer ne semble pas rencontrer de barrière. Quelle que soit l'autorité qui est en face, les populations parlent, interrogent, demandent des explications, parfois même s'opposent. *« Depuis les années 1990, nous avons entièrement droit à la parole, et les principes de la démocratie ont parfaitement été intégrés par les populations »* (Ancien ADT).

→ Les ressources publiques et leur origine.

La reddition des comptes est aussi un moment privilégié pour communiquer sur les ressources dont disposent les Communes pour mettre en œuvre leurs politiques de développement territorial, en différenciant bien entre ressources propres et subventions issues des partenaires dont la Région Picardie.

Sont alors présentés au grand public non seulement le montant de ce qui a été collecté par arrondissement mais aussi les ressources issues des différents postes d'imposition. En ce sens, la reddition des comptes constitue un moment important de sensibilisation des populations au civisme fiscal et à ses enjeux sur les capacités des collectivités à opérationnaliser leurs politiques de développement territorial.

*« Nous abordions la question de la fiscalité au travers de la présentation dans chaque arrondissement du montant des impôts collectés... Cela flatte les gens ou cela les choque... Au niveau de la Commune de Kandi par exemple, il y a un arrondissement dans lequel l'activité centrale est la chasse, il y a beaucoup de chasseurs. Or quand en*

*AGA on a annoncé aux populations que, sur l'année en cours, le pourcentage collecté concernant les taxes sur les armes à feu était de zéro, les gens étaient choqués. Un des chasseurs avait tellement honte que dès le lendemain il s'est présenté à la mairie pour régler ses dettes... ».*

Ancien ADT (Mairie de Kandi – Département de l'Alibori)

→ L'utilisation des ressources des collectivités.

Si les séances de reddition des comptes donnent l'occasion de parler de l'origine des ressources dont disposent les collectivités, elles offrent également le cadre pour aborder la question de leur utilisation. Il s'agit bien en effet, de donner tous les éléments aux populations leur permettant de mieux comprendre la manière de fonctionner des Communes.

Les AGA permettent alors autant de présenter les dépenses dédiées à l'investissement (le coût des différentes réalisations par exemple) que les dépenses de fonctionnement.

#### ■ Préparer les séances

Animer des séances de reddition nécessite inévitablement une certaine préparation préalable au niveau des Communes. Tout d'abord, il s'agit d'identifier les sujets à aborder, ce qui a été fait au cours de l'année en termes de planification et de maîtrise d'ouvrage. Au niveau des Communes de l'Alibori, cet exercice se fait au travers de réunions réunissant le chef d'arrondissement concerné, le chef du service financier, le planificateur, le secrétaire général et l'ADT. Ceux-ci sont alors chargés de recenser et budgétiser l'ensemble des actions conduites sur le territoire sur l'année en cours. A l'issue de la réunion, un guide (une méthodologie) de reddition des comptes est élaboré puis soumis au maire.

*« Déjà lors des préparations, des filtres apparaissent. Il arrivait que des chefs d'arrondissement soient gênés dans le fait de parler de certains points précis. L'idée c'était que quel que soit l'arrondissement, la Commune devait présenter un ordre du jour homogène (présentant pour tous les arrondissements un schéma similaire). Finalement entre certains CA qui ne voulaient pas aborder des thématiques et d'autres qui le souhaitaient (car cela leur jouait en leur faveur), on arrivait à convaincre les uns et les autres pour finalement parler de l'ensemble des réalisations ».*

Ancien ADT (Mairie de Kandi – Département de l'Alibori)

Préparer une AGA, c'est aussi communiquer l'information à l'ensemble des populations au niveau de l'arrondissement. Les Communes qui disposent de radio communautaires mobilisent ces moyens pour faire passer l'information. Pour les autres, d'autres méthodes sont utilisées : mobilisation des chefs de village, crieurs publics,... Par ailleurs, même si les séances sont ouvertes, la présence de certaines personnes ressources peut être plus particulièrement ciblée auquel cas des invitations leur sont envoyées (il a par exemple été

mentionné des retraités de l'Etat qui vivent dans l'arrondissement et qui peuvent constituer des alliés de la Commune dans cet exercice, de par leurs expériences).

D'autre part, organiser une séance de reddition des comptes engage la Commune à débloquer des fonds pour financer l'activité. Animer une AGA représente en effet un coût : déplacement des équipes de la mairie, des élus, des chefs d'arrondissement, rafraichissement pour les populations, communication radio,... Le budget alloué est estimé à environ 100.000 franc<sup>11</sup> par arrondissement avec un total de 41 arrondissements dans le département de l'Alibori (entre 5 et 10 par Commune). Doit donc être pris en compte qu'en tant que collectivité, la mobilisation de ressources publiques fait l'objet de certaines procédures administratives impliquant une certaine anticipation de la part des organisateurs.

#### ■ Convaincre les élus

Les différents témoignages recueillis se rejoignent tous sur le fait que la reddition des comptes peut être perçue comme un « danger » pour les élus. Ceux-ci peuvent en effet ressentir la sensation d'être « mis à nu » devant les populations, de s'exposer aux critiques voire d'affronter le risque de mettre en péril leur image d'homme politique. Comment alors convaincre les élus de l'importance de communiquer sur leurs actions ? Comment les mettre face à leur responsabilité de représentant des populations et leur faire assumer ce devoir de redevabilité qui est le leur ?

*« Au début tous les élus étaient contre le fait d'organiser les séances de reddition des comptes publiques. Ils pensaient 'mais pourquoi voulez-vous nous livrer ?'. C'est ensuite qu'ils ont constaté le bien-fondé de la chose. Ils ont pris conscience que les gens n'avaient aucun problème personnel avec le maire. Le problème c'était juste le manque de communication. Ils ont compris qu'il fallait donner aux populations l'ensemble des informations nécessaires pour qu'elles puissent comprendre la politique menée dans la Commune, c'est-à-dire les réalisations mais aussi les disponibilités en termes de ressources. Il faut que les populations comprennent pourquoi les mairies sont parfois limitées dans leur champ d'action. C'était vraiment une occasion pour les administrés d'échanger avec les élus et pour les élus de faire passer certains messages aux populations, d'invalider certains à priori concernant la manière dont ils gèrent leurs mandats ».*

Ancien ADT (Mairie de Kandi – Département de l'Alibori)

Au niveau du département de l'Alibori, l'intercommunalité s'est clairement positionnée comme principal incitateur envers les Communes concernant les pratiques de reddition des comptes. Si celles-ci étaient quelque peu réticentes dans un premier temps, c'est l'expérimentation même de ces séances, la relativisation au regard des craintes ressenties et

---

<sup>11</sup> Soit environ 150 euros.

le constat de leurs effets qui ont fini par convaincre les élus. Le maire de Gogounou (au début réfractaire à la pratique) a fini par intégrer dans le budget de la Commune une ligne spéciale affectée à l'organisation des séances de reddition des comptes.

La disparition du poste d'ADT dans cinq des six Communes du département a eu un effet radical sur l'organisation des séances de reddition en AGA. Toutefois, si celles-ci ont cessé de s'animer, la pratique de la reddition n'a pas totalement disparu des Communes. Elle prend aujourd'hui une forme quelque peu différente.

Dans la Commune de Kandi par exemple, elle prend davantage la forme d'une réunion interne à la Commune ouverte à des personnes ressources telles que les représentants des organisations de la société civile. A Malanville, le maire et les techniciens choisissent chaque année deux ou trois villages dans lesquels ils descendent pour animer une assemblée. Seule la Commune de Gogounou qui a gardé son ADT en poste a maintenu telle quelle l'animation des séances de reddition des comptes en AGA.

Par ailleurs, la reddition des comptes ne peut être réduite à des séances telles que les assemblées. L'organisation de remise de sites publics, par exemple, est aussi un moyen mobilisé par certaines Communes pour montrer aux populations ce qui se fait sur le territoire, la façon dont les ressources publiques sont utilisées. En ce sens, la mobilisation de la presse s'est avérée être une arme utile pour faciliter une communication généralisée à l'ensemble des populations.



## Fiche d'expérience n°6 :

### Cadres de concertation et fonctionnalité :

#### Le cas des Comités Communaux de Mise en Œuvre (CCMO) dans les Collines (Bénin)

##### ■ Contexte et enjeux

Se substituant à l'ancien Comité de Territoire (CT), le Comité Communal de Mise en Œuvre du Plan de Développement Communal (CCMO-PDC) a été mis en place dans l'ensemble des communes des Collines dès l'année 2010. Outil participatif d'appui au conseil communal apparemment reconnu pour sa pertinence et son efficacité par les collectivités territoriales, son fonctionnement effectif a pourtant été de courte durée.

Bien que la situation, ne soit pas identique dans chacune des communes du département, une tendance générale se dessine toutefois depuis l'année 2012: il s'agit de l'essoufflement progressif des CCMO. Si certaines communes (telles que celle de Ouessè ou Savalou) comptent encore sur la tenue de ces cadres (quoi qu'emprunte d'une irrégularité croissante), d'autres se confrontent directement à leur non fonctionnement.

« Pour assurer le suivi et l'évaluation des PDC(2) et leur Plan Annuel d'Investissement (PAI), le CCMO se réunissait trimestriellement. Ce mécanisme prévoyait d'impliquer les populations et de porter à leur connaissance le document PDC pour l'actualiser chaque année au travers des PAI. Mais aujourd'hui, il n'y a plus de réunions des populations à la base car le dispositif d'animation a disparu ce qui rend cet exercice difficile. Ici à Bantè le CCMO ne se réunit plus depuis 2012, il n'y a plus de fonds donc les gens ne font plus le déplacement. En conséquence, le planificateur réalise seul la compilation des données, il envoie une fiche de collecte au chef d'arrondissement pour actualiser le PDC et la fait ensuite valider par le conseil communal, mais le CCMO n'est plus fonctionnel et les acteurs ne sont plus mobilisés. L'impact sur le document est important. Normalement, le PDC prend en compte tous les secteurs d'activité, or dans le domaine de l'agriculture par exemple, les actions réalisés ne sont plus capitalisées, les informations disponibles sont issues des activités directes de la commune mais elles ne viennent plus des autres acteurs de la société civile ou des services déconcentrés d l'Etat par exemple. Il n'y a donc plus une évaluation réelle du PDC »

(Technicien de la Commune de Bantè)

- *Comment un cadre de concertation, à priori opérationnel, en vient-il à décliner jusqu'à sa quasi-disparition ?*

➤ *Et par conséquent, quels paramètres entrent en jeu dans le bon fonctionnement d'un espace de dialogue et son inscription dans le temps ?*

■ **Financements du cadre et lourdeurs administratives**

L'organisation et l'animation de cadres de concertation tels que les CCMO impliquent de la part des communes d'engager certaines dépenses budgétaires (restauration, indemnisation des participants, voire paiement de perdiem,...) entrant dans leur frais de fonctionnement.

Dans un premier temps, lors de leur lancement, les CCMO étaient financés par la Région Picarde. Dans la logique de la coopération décentralisée qui est l'autonomisation progressive des collectivités partenaires, le financement des CCMO est progressivement passé sur fonds propres des communes. Celles-ci ont même directement intégré les défraiements dans les lignes du budget communal.

Contrairement à ce qui pourrait être pensé, la disponibilité des fonds n'est pas apparue comme source de problème dans le dysfonctionnement des CCMO. Ce sont les difficultés liées aux procédures de mobilisation des fonds qui ont été invoquées car, en passant sur les fonds propres de la commune, l'administration des dépenses liées aux CCMO s'est tout naturellement retrouvée entre les mains du trésor public, en la personne des receveurs-percepteurs lesquels bloquent de manière régulière les fonds des communes .

« Avant, les sessions étaient préfinancées et les subventions venaient exclusivement du GIC. Puis avec le passage à la mobilisation des fonds propres, les formalités de paiement des sessions ont changé. Elles n'étaient plus préfinancées mais remboursées après réalisation. Il était difficile de payer les déplacements, la restauration donc les gens se sont démotivés. Certains adjoints se sont rapprochés des receveurs percepteurs pour plaider mais sans suite. Donc pendant trois ans, Le CCMO a fonctionné, et depuis 2012-2013, la majorité des communes a abandonné cet organe malgré l'intérêt de ces sessions. Les lourdeurs administratives ont contribué au dysfonctionnement voire à la disparition des CCMO. »

(Technicien du GIC)

■ **Le portage technique du cadre de concertation**

L'organisation des CCMO représente une activité à part entière qui nécessite que du temps lui soit dédié et que certaines compétences soient mobilisées afin d'assurer, entre autre, la communication des sessions, le suivi de l'information, la préparation en amont de ses membres, ou encore l'organisation logistique.

De 2010 à 2012, l'Animateur de Territoire (ADT) a été le principal porteur de cette activité. Suite à la suppression de cette fonction au sein des communes (courant de l'année 2012), des

tentatives ont été réalisées afin de transférer cette compétence au niveau des services techniques communaux.

« Au début, dans l'intercommunalité (au GIC), il y avait un chargé de mission FIAC – appui aux communes qui a ensuite quitté l'équipe technique et son poste n'a pas été remplacé. Il appuyait notamment les communes dans la mobilisation des CCMO. L'idée était de transférer ces compétences aux planificateurs, qui eux-mêmes devaient prendre le relais. Mais ceux-ci n'ont pas disposé de suffisamment de temps pour s'approprier la méthode, la formation aux services communaux n'a pas été suffisante. Le CCMO a été créé et il est quasiment instantanément devenu un organe communal, sous l'entière et unique responsabilité des communes alors que les CT avaient bénéficié d'un accompagnement plus long de la part des ADT notamment. En Alibori, les CCAC ont été créés en 2006, ils ont bénéficié de cet accompagnement plus longtemps et maintenant ils s'organisent de manière plus régulière que dans les Collines.»

(Technicien du GIC)

- La volonté d'animer le CCMO par les différentes parties prenantes

Les facilitations financières et la mobilisation de ressources humaines qualifiées, bien que nécessaires à l'organisation et au fonctionnement des CCMO, masquent cependant un autre problème de fond : celui des volontés qui portent cette dynamique.

En effet, l'existence d'une ligne budgétaire consacrée à l'organisation des CCMO ne constitue en rien un gage de fonctionnement de ces derniers. En effet, si ce poste de dépense est officialisé dans le budget, les communes n'ont pas dans l'obligation de l'alimenter ni même de le mobiliser.

Si le cadre suscitait un intérêt réel chez les élus, n'auraient-ils pas pris la peine d'anticiper leur organisation afin de prendre les dispositions nécessaires à leur tenue effective ? D'ailleurs, d'autres cadres de concertation ne sont-ils pas animés régulièrement sans que cela ne pose problème (à commencer par les conseils communaux eux-mêmes) ? Cette question de portage politique de la démarche d'animation territoriale est d'ailleurs abordée à part entière en thématique 4 du document transversal.

« Il faut faciliter la décision au maire au-delà de l'anticipation, il doit voir la plus-value que lui apporte le CCMO. Après une période, on doit produire des rapports d'activités et on peut ainsi justifier le fait qu'à la fin du financement par l'intercommunalité (le GIC) on va faire une dotation pour pérenniser cet outil. On doit prouver la plus-value de ce cadre. On pense qu'il y a trop de cadre donc il faut avoir une visibilité claire du CCMO. »

(Technicien du GIC)

Si la volonté de porter le CCMO peut être interrogée du côté des collectivités territoriales elle peut également l'être de celui des sociétés civiles. Quelles ont été les réactions soulevées par

ce dysfonctionnement progressif de la part des acteurs du territoire qui y prenait part ? Et au-delà de cela, quel intérêt portaient-ils à l'animation des CCMO ?

## Fiche d'expérience n°7 :

### Organisation et représentation des populations :

#### Illustration par le cas particulier des Collines

#### *Bénin*

##### ■ Contexte et enjeux

En 1995, le partenariat entre la Région Picardie et l'ancienne préfecture Zou-Nord (aujourd'hui le département des Collines) a officiellement pris forme, notamment avec l'objectif d'appuyer les dynamiques de développement local dans cette région du Bénin. Doit être rappelé qu'à cette époque la décentralisation n'avait pas encore pris effet. Les actuelles Communes étaient encore des sous-préfectures administrées par des autorités désignées directement par l'Etat central.

Dans ce contexte, la volonté des partenaires béninois et picards était non seulement d'accompagner le processus de décentralisation à venir au niveau du département des Collines, mais aussi de participer au développement dudit territoire. Pour ce faire, il avait été pensé un outil de planification visant à définir des stratégies de développement et à les concrétiser au travers de certaines lignes d'action. On parlait alors du Projet de Territoire (PT). Dès le moment de sa conception, le Programme de Développement Local (PDL) né de la coopération plaçait au cœur de ses principes d'action le renforcement de la citoyenneté et de la participation des acteurs du territoire dans les efforts de développement. Il s'agissait très clairement de promouvoir un dialogue permettant même de poser les bases d'un certain mode d'action partagée, entre les autorités locales et les populations. Or si d'un côté, lesdites autorités étaient facilement identifiables (à travers la personne des sous-préfets), de l'autre il n'était pas encore possible de s'appuyer sur un système organisé de représentation des populations.

Tout l'enjeu résidait alors dans la création et la mise en place d'un mécanisme de mobilisation et de représentation des populations dans le processus de conception et de réalisation de ces PT. Toutefois, compte tenu du fait que la désignation d'un représentant s'associe inévitablement à un groupe de représentés, on soulève implicitement la nécessité d'organiser les populations en amont, de structurer la société civile.

- De quelle manière impliquer les populations dans les initiatives de développement territorial ?

- Comment structurer la société civile de façon à mieux porter les voix des populations auprès des autorités locales et de se positionner comme acteur du développement de leur territoire ?

- **Le dispositif de représentation des populations**

L'objectif du dispositif d'animation territoriale initialement mis en place dans les Collines était d'atteindre l'ensemble des populations, jusqu'à celles occupant les zones les plus enclavées du territoire. L'enjeu était bien de promouvoir un développement harmonisé des six sous-préfectures en s'appuyant sur un mécanisme permettant l'expression des populations à la base. L'idée était donc de planter les racines du dispositif de l'animation territoriale au niveau des entités administratives les plus petites, soit les villages.

Le département des Collines comptait alors 296 villages. Comment assurer la représentation de toutes ces entités dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des Projets de Territoire (PT), ainsi que dans l'exercice de dialogue (voire de négociation) avec les autorités locales ? La réponse s'est trouvée dans la désignation de représentants des villageois dans l'ensemble des villages du département : les Porteurs Villageois de Projet de Territoire (PVPT).

Dans le souci (i) de garantir à ce système de représentation la légitimité nécessaire pour porter les responsabilités qui lui étaient attribuées, et (ii) d'impulser une massive adhésion et participation des populations, des **Assemblées Générales** ont été successivement organisées dans l'ensemble des villages. Ouvertes à tous, ces assemblées étaient alors l'occasion pour les habitants, non seulement de prendre connaissance du projet en cours, mais aussi de désigner parmi eux la personne chargée de les représenter dans ses différentes étapes.

Puis, du village à la Commune (sur laquelle porte le PT), il est apparu nécessaire d'organiser le système de représentation des populations de sorte à optimiser le processus d'élaboration et de mise en œuvre du document, et de négociation avec les sous-préfets (puis les maires). L'enjeu était donc de structurer les 296 PVPT désignés dans les villages au travers de certains organes de concertation.

C'est à partir de là qu'a émergé l'**Assemblée Générale du Projet de Territoire** (AGPT) rassemblant l'ensemble des représentants par commune (soit une moyenne d'une cinquantaine de personnes) deux à trois fois par an. La mission de l'AGPT était alors d'élaborer et de proposer des plans d'actions pour la réalisation du PT, à partir des discussions engagées avec les villageois lors des AGV.

Présentant une dimension encore un peu vaste au regard des objectifs poursuivis, l'AGPT s'est armée d'un bras technique plus restreint facilitant les échanges entre PVPT et autorités locales: le **Comité de Territoire** (CT). Dans le souci de respecter une certaine logique de représentation territoriale des populations, le CT se composait d'un PVPT par

arrondissement<sup>12</sup>. Ils étaient choisis par leurs homologues au cours de l'AGPT marquant le lancement du processus d'élaboration des PT.

Les six CT présents dans le département des Collines (soit un par sous-préfecture) étaient les lieux de préparation des décisions concernant le Projet de Territoire et de négociation avec les autorités locales. Après avoir identifié, au travers des AGV les besoins des villageois, les CT étaient alors chargés d'harmoniser les aspirations des populations et de dégager les priorités au niveau de la Commune.

La rencontre entre représentants des arrondissements et autorités locales se matérialisait finalement au niveau intercommunal au travers du **Conseil de Développement Territorial (CDT)**, alors seul organe paritaire en charge de la gestion et allocation des fonds de financement des Projets de Territoire (PT) entre les six sous-préfectures.

On note dès lors l'importance de tout le travail réalisé en amont pour faire émerger ces stratégies de développement depuis les différents villages afin qu'elles s'inscrivent au mieux dans les réalités vécues par les populations. Les décisions prises au niveau intercommunal sont alors éclairées par le cheminement effectué depuis les assemblées villageoises jusqu'au Conseil de Développement Territorial, en passant par le Comité de Territoire.

De manière schématique, tout ce dispositif de structuration et de représentation des populations en vigueur dans les Collines entre 1996 et (approximativement) 2010 pourrait être illustré comme suit :

---

<sup>12</sup> L'arrondissement est un échelon infra-communal. Il se compose d'un ensemble de villages. La Commune, elle, est constituée d'un certain nombre d'arrondissements.

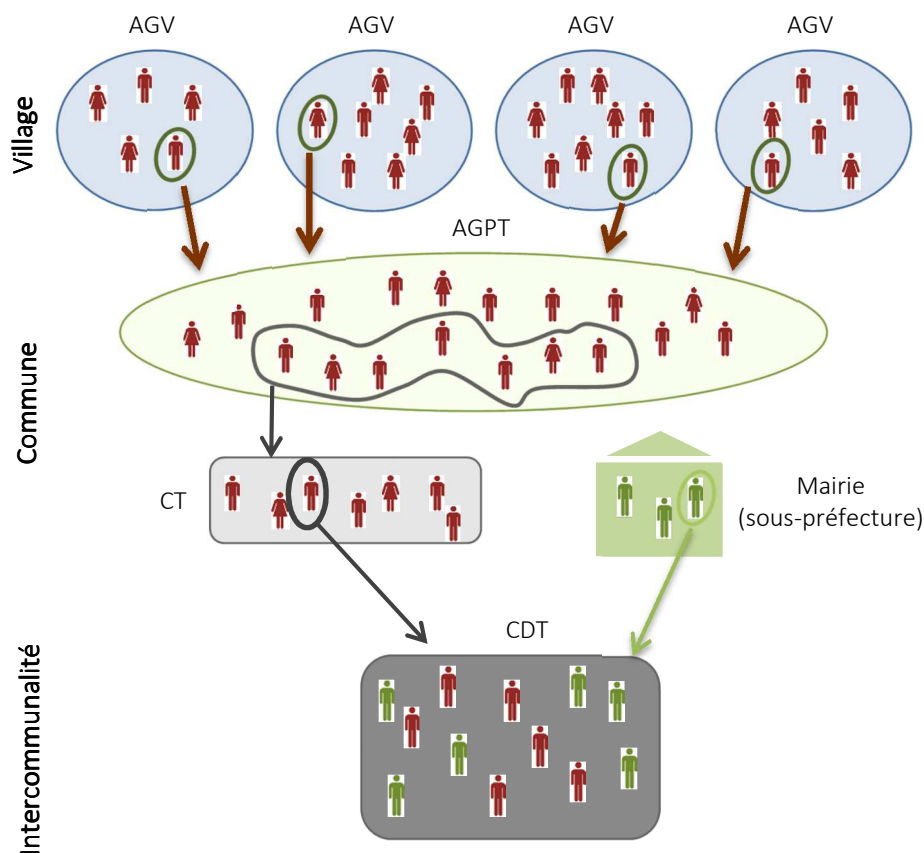


Figure – Le dispositif initial de l’animation territoriale dans les Collines

#### ■ Les Porteurs Villageois de Projet de Territoire (PVPT) : qui sont-ils ?

Dans ce dispositif de représentation des populations, les PVPT ont tenu une place centrale. En ce sens, l’enjeu dès le départ était de faire le choix le plus adapté de la personne qui allait porter la voix des populations tout au long du processus d’élaboration et mise en œuvre des PT. La première AGV organisée dans les différents villages était un moment important de sensibilisation des populations sur ce qui était attendu de leur part. De nombreuses indications leur avaient été données afin de pouvoir effectuer leur choix de manière éclairée. Il s’agissait notamment d’identifier les personnes (homme ou femme) actives, reconnues pour leur engagement dans la dynamisation de la vie locale, à l’aise pour s’exprimer en public<sup>13</sup>. Par ailleurs, les PVPT reçurent un accompagnement constant de la part des intercommunalités et notamment au travers la personne des Animateurs de Territoire (ADT). De nombreuses sessions de formation (formelles et informelles) furent organisées en vue

<sup>13</sup> Au lancement du programme, le président d’un des Comité de Territoire avait été remercié par le programme du fait de son extrême passivité dans les réunions du CDT. Ne prenant jamais la parole, il avait été évalué qu’il ne pouvait correctement représenter les populations qui l’avaient désigné. Le village a de nouveau été mobilisé pour choisir une nouvelle personne plus adaptée à la responsabilité qui lui était attribuée.



d'étayer leur capacité, notamment dans le leadership, la conduite de réunion, les techniques de prise de note, les techniques de négociation, la prise de parole,...

■ **Le dispositif d'animation territoriale dans les Collines : quelles limites ?**

De 1997 à 2010 le dispositif d'animation territoriale mis en place dans les Collines était tout à fait inédit. Il constituait, déjà bien avant l'avènement de la décentralisation (en 2003) un outil de participation citoyenne dans les politiques publiques de développement.

Toutefois, déjà avant la profonde réforme de sa structuration à partir de 2010, certaines limites avaient été relevées :

- Les mécanismes de formation étant essentiellement dirigés aux présidents des Comités de Territoire, un certain écart commençait à se creuser entre ces derniers et le reste des PVPT, faisant planer un certain doute sur la capacité du dispositif à généraliser son processus de renforcement des leaders de la société civile. De la même façon, il semblerait que certaines difficultés aient été rencontrées pour assurer la rotation dans le mode de représentation des populations. La plus part des PVPT mobilisés au lancement du programme ont été maintenus sur le long terme.
- Dès le début du programme, les PVPT avaient été mobilisés sur la base du bénévolat. Bien que ne percevant aucune rémunération pour leurs activités, certains de leurs déplacement était pris en charge notamment lors des réunions des Comités de Territoire. Toutefois, il s'est trouvé qu'au fil du temps la notion de bénévolat s'est quelque peu estompée posant aujourd'hui la question de son devenir. Les gens semblent de plus en plus réticents à s'engager gracieusement dans ce genre d'initiatives<sup>14</sup>...
- Si l'on peut considérer que l'exigence de représentativité des populations au travers des PVPT était relativement respectée, celle de légitimité a davantage fait débat. En effet, le poids du pouvoir décisionnel octroyé par le programme aux PVPT, source d'embarras déjà pour les sous-préfets a, par la suite, été l'objet de tensions avec les maires des communes.

*L'évolution du dispositif d'animation territoriale (et notamment des organes de représentation des populations) fait l'objet d'une [fiche d'expérience n° 4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif dans les Collines.](#)*

---

<sup>14</sup> Certainement l'influence de certains grands programmes de développement injectant massivement des fonds en échange de l'engagement des populations dans certaines initiatives de développement a-t-elle influencé dans ce phénomène...

## Fiche d'expérience n°8 :

### Mécanismes d'appui aux initiatives locales et dialogue entre collectivités et société civile

#### *Madagascar*

##### ■ Contexte et enjeux

*Contrairement à d'autres programmes de coopération décentralisée de la Région Picardie qui ont centré toute la démarche d'animation territoriale autour des dynamiques de concertation des populations dans la définition des projets communaux de développement, le Programme de Développement des Pôles Urbains de la Diana (PDPU) a, dès son lancement, élargi son approche de la participation en donnant une place plus importante à la société civile.*

*A donc été pensé, dès 2009, une démarche d'accompagnement et de renforcement visant à appuyer la réalisation d'initiatives issues des organisations de la société civile dans la Région Diana. Les modalités de cette démarche ont évolué au cours du temps, au gré des difficultés rencontrées et de la nécessaire mise en cohérence des différents outils du programme.*

- *Comment appuyer la structuration de la société civile et faire des associations de véritables acteurs du développement territorial ?*
- *Dans quelle mesure est-il possible de promouvoir un partenariat entre la sphère du public et le tissu associatif ?*
- *Mais avant toute chose, comment définir la culture de l'association à Madagascar ? Cette question relève-t-elle de l'universel ou du culturel ?*

##### ■ La culture de l'association

*Des associations essentiellement féminines.*

Bien que quelque peu précaire, la notion de société civile s'est fortement accrue sur le territoire malgache au cours de la dernière décennie. Les services déconcentrés du Ministère de la Population dans les districts de Diego-Suarez, Ambilobe et Ambanja comptent dans leurs registres un nombre important d'associations essentiellement de femmes. En effet, la décision gouvernementale (renforcée par un courant important d'appui à la thématique du genre par les programmes internationaux de développement) de promouvoir des festivités autour de la Journée Internationale de la Femme s'est concrétisée par la formation de nombreux groupements associatifs féminins. A telle enseigne que la quasi-totalité des fokontany concernés par le Programme comptent au moins une association de femmes<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Il est d'ailleurs étonnant de constater que les associations des femmes, bien que portant ce nom, se mobilisent très peu (ou tout du moins non directement ou ouvertement) pour la cause de la femme. Leur rôle est avant tout communautaire, rôle qui, à bien y réfléchir, pourrait tout aussi bien inclure les hommes...

Principalement tournés à l'origine vers l'organisation de cet évènement (défilés, danses, musiques, ...), un nombre croissant de ces groupements a commencé à s'ouvrir aux questions sociales : l'éducation des enfants, la santé, les activités socio-culturelles et sportives comme alternative à la passivité des jeunes et aux problèmes de drogue, ...

Lors du lancement du volet d'appui aux initiatives locales, le programme PDPU s'est naturellement tourné vers les groupements de femmes, alors principales associations dynamiques dans les fokontany. Depuis d'autres associations ont également vu le jour, et l'appui du programme se dirige de plus en plus vers les groupements de jeunes.

#### *Raison d'être et logique d'association.*

Ainsi, ce sont bien souvent les programmes internationaux, et derrière cela la volonté de percevoir des fonds, qui motivent les gens à se réunir en association. Ces logiques souvent opportunistes déterminent d'emblée la durée de vie de ces associations dont les activités s'amenuisent voire disparaissent lorsque les projets qui les alimentent arrivent à leur terme<sup>16</sup>.

Au travers de cela, c'est la raison d'être elle-même de ces associations qui est questionnée. En opérant un bref tour d'horizon, il en ressort que les associations rencontrées mentionnent immédiatement le 8 mars comme étant la principale source de leur existence. Le cœur de leurs activités se concentre donc une fois par an sur l'organisation de cette journée (achat des pagnes, organisation des déplacements, logements, restauration, préparation du défilé, etc.)

Une deuxième motivation souvent invoquée pour justifier la mise en place d'associations réside dans la notion générique de « développement ». Ce terme revient systématiquement dans les discours, toutefois en essayant de creuser pour mieux en comprendre les tenants et les aboutissants, il reste difficile d'obtenir de plus amples explications. On ressent toutefois bien l'envie de participer à l'amélioration des conditions de vie quotidienne de la communauté. D'ailleurs, les activités menées par les associations sont souvent disparates (réhabilitation de pistes, campagnes de sensibilisation, création de foyers pour les femmes, ... une même association peut à la fois porter une initiative de reboisement des mangroves, assurer l'organisation de tournois de foot pour les jeunes et contribuer à la construction de banquettes devant la mairie). Ainsi, seule une minorité d'associations concentre ses actions sur certaines thématiques particulières.

Toutefois, il semble qu'en filigrane l'association joue un rôle social fondamental pour ses membres, les actions d'entre-aide étant particulièrement valorisées (garde-malade, main

---

<sup>16</sup> Tous les fokontany comptent aujourd'hui une association des femmes dont la première action a été l'érection d'une stèle au contour de la carte de Madagascar et aux couleurs du pays. Certaines associations participent à des travaux communautaires au travers de leurs maigres cotisations. En dehors de cela, une minorité, au regard de l'ensemble enregistré au niveau des services de la population dans les districts, est réellement porteuse d'initiatives.

d'œuvre pour les travaux dans les rizières des membres, etc.). Cette multiplicité des configurations mêlant à la fois œuvre social et solidarité intra-organisationnelle (bien souvent dans une même association) démontre la complexité de leur nature et rend compte de la difficulté d'en identifier la vision, la raison qui l'anime dans son fonctionnement.

#### ■ FAIL et contractualisation

Le Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) mis à disposition des associations par les associations intercommunales dans le cadre du PDPU constitue un outil donnant les moyens<sup>17</sup> au tissu associatif de contribuer à l'intérêt collectif au travers de la mise en œuvre de certains projets.

Initialement mis en place en 2009, il se fondait alors foncièrement sur une logique d'appel à projet conduite par les intercommunalités. Toutefois, ce mécanisme a dû faire face à d'importants problèmes d'opportunisme (création d'association uniquement pour capter les fonds sans vraiment d'intention de durabilité). Par ailleurs, ce système avait tendance à évincer la place de la commune (les associations traitant directement avec les intercommunalités) et semblait quelque peu déconnecté de la volonté de promouvoir une certaine convergence dans les actions de développement territorial (via l'élaboration des PDF). C'est pourquoi, courant 2011, le mécanisme du FAIL a été réformé. Ses objectifs ont été réorientés de la sorte :

- Encourager la structuration et le renforcement de la société civile en lui donnant les moyens d'être active sur son territoire et en promouvant des démarches concertées ;
- Faciliter la reconnaissance par les communes de la société civile comme acteurs du développement local en l'associant à la réalisation des priorités identifiées dans le cadre des PDF ;
- Renforcer le dialogue entre les populations (via les associations) et les collectivités territoriales décentralisées, au travers de dispositifs de contractualisation.

La logique d'appel à projet a été abandonnée pour mieux cadrer l'offre des associations au regard des besoins et demandes émergents des PDF. Les projets proposés doivent dès lors s'inscrire dans certaines thématiques de développement prédéfinies au niveau des intercommunalités, permettant de faire combiner à la fois vision intercommunale du développement, projets communaux et besoins communautaires (inscrits dans le PDF). A ce jour, les thématiques suivantes ont été proposées d'une année sur l'autre : l'environnement, l'accès à l'eau potable, les infrastructures productives ou éducatives, la promotion des jeunes et des femmes.

---

<sup>17</sup> Dans la limite des 500 milles à 1,5 millions d'ariary, soit entre 150 et 450 euros.

C'est donc au niveau du CIF, que les élus membres de l'intercommunalité étudient les actions proposées conjointement par les associations et les communes, puis répartissent l'enveloppe financière FAIL dont ils disposent.

L'idée de regrouper les associations au sein de plateformes communales a également été avancée afin de pallier le problème d'éparpillement des actions sociales (*Cf. partie ci-dessous consacrée aux plateformes associatives*).

Dans le souci de générer un dialogue entre Commune et société civile, il a été convenu de se saisir de l'outil FAIL comme d'un support de contractualisation entre ces deux parties prenantes, autour du projet portée in fine par les associations. En ce sens, les fonds correspondant au financement de ces initiatives sont désormais directement transférés de l'intercommunalité à la Commune qui délègue ensuite la conduite du projet à l'association avec laquelle elle contractualise.

Tout au long de ce processus, les associations bénéficient d'un appui de la part de l'intercommunalité dans le renforcement de leurs capacités, notamment de la part des ATPGL. L'accompagnement se centre essentiellement autour des mécanismes de légalisation des associations, leur formalisation et renforcement institutionnel. Lors des processus de soumission des projets aux intercommunalités, les ATPGL appuyaient également toute la réalisation des devis. Il s'agit alors d'un moment de formation auprès des associations sur l'étude financière du projet à soumettre.

#### ■ Les plateformes associatives

Si au départ, l'appui aux organisations de la société civile s'opérait de manière individuelle, la perspective de promouvoir des regroupements d'associations a progressivement émergé, donnant naissance aux plateformes communales<sup>18</sup>.

L'enjeu de ces plateformes associatives est double :

- Il s'agit tout d'abord de favoriser les échanges entre les associations d'une même Commune, non seulement en vue de les renforcer institutionnellement et dans leur fonctionnement (au travers d'un certain partage d'expériences), mais aussi pour créer certains regroupements stratégiques. Les plateformes ont été pensées comme le terreau qui alimenterait l'effort de structuration de la société civile, et qui permettrait l'émergence de dynamiques communes, la promotion de points de vue concertés.
- La finalité de ces plateformes réside également dans la facilitation d'un dialogue entre société civile organisée et Communes, au travers duquel les associations sont invitées

---

<sup>18</sup> A noter ici que l'idée des plateformes n'est pas nouvelle. La Commune de Diego-Suarez par exemple compte déjà un regroupement des associations de femmes et un autre concernant les associations de jeunes. On peut d'ailleurs se demander si des échanges ont pu avoir lieu entre les intercommunalités et les plateformes déjà existantes pour capitaliser leurs expériences, s'inspirer de leur vécu pour alimenter les réflexions autour de la promotion des nouvelles plateformes communales...

à contribuer aux dynamiques de développement impulsées par les collectivités territoriales.

De manière très concrète, les plateformes ont été mises en place avec l'appui des intercommunalités, au travers de la personne des ATPGL déjà engagés dans l'appui individualisé aux associations de fokontany.

Toutefois, selon les témoignages d'une grande majorité d'associations, il apparaît que le fonctionnement de ces organes est à ce jour quelque peu précaire. Bien que la création des plateformes ait été formalisée (via la mise en place d'un bureau), il semble que leurs membres (les présidentes des associations au niveau du fokontany) ne se réunissent qu'en de rares occasions :

- Lors de la création de la plateforme, sous l'impulsion des élus communaux et des ATPGL de l'intercommunalité ;
- Une fois par an, afin que le Maire puisse communiquer aux associations sur l'outil FAIL, le montant de l'enveloppe à répartir, la/les problématique(s) retenues au niveau du Conseil Intercommunal de Financement (CIF) pour les initiatives locales à promouvoir sur l'année en cours, les modalités de soumission des projets auprès des collectivités, etc.

Ces plateformes sont encore jeunes et ne semblent s'animer que sous l'impulsion de l'intercommunalité, les membres ne s'étant pas vraiment approprié ce nouvel organe. Si l'on observe qu'elles facilitent le transfert d'informations des élus vers les associations, elles ne sont que très rarement des lieux d'échange entre les membres<sup>19</sup>.

Certaines se sont malgré tout réunies autour de la réalisation d'actions collectives pour leur Commune. Les membres de la plateforme de la Commune d'Antsahampano ont par exemple décidé d'unir leurs efforts pour construire une clôture pour délimiter le terrain de la mairie et le protéger des passages de zébus. La construction de la clôture a donné lieu à une massive mobilisation des membres des différentes associations (une soixantaine de personnes selon la Présidente de la plateforme).

Néanmoins ce cas particulier soulève certains questionnements concernant l'interprétation de la notion de « Commune » aux yeux des populations et notamment des plateformes. Alors que leur regroupement devrait les conduire à penser une certaine vision du développement communal, il semble que la circonscription soit assimilée à son siège administratif : la mairie.

#### ➤ Quelques réflexions ...

- Formaliser les associations : légalisation ?

---

<sup>19</sup> Des membres des plateformes ont été rencontrés lors d'un focus groupe dans une commune rurale du district d'Ambanja. Alors que le dernier rassemblement datait d'au plus il y a une année, ces dames peinaient à se remémorer le sujet de leur réunion et des échanges réalisés. Il semblerait toutefois qu'à cette occasion, les différentes associations aient présenté à l'assemblée les projets qu'elles conduisaient.

La recherche de la légalisation (soit de l'acquisition formelle du statut, l'inscription sur le registre de la société civile) semble être au cœur des dynamiques associatives. Il est d'ailleurs étonnant de constater qu'avant même de penser les projets qu'elles souhaitent conduire, les associations font de cette procédure administrative leur priorité.

On ne peut écarter le rôle joué ici par les programmes de développement dont les critères d'appui intègrent souvent cet impératif, les transferts de fonds (tels que FAIL) aux associations impliquant nécessairement de disposer d'un compte bancaire ouvert au nom de ces mêmes associations. Toutefois, en observant le nombre d'associations actives en comparaison du nombre d'associations enregistrées, il apparaît que le caractère légal de l'association ne constitue pas un gage de bon fonctionnement et de stabilité organisationnelle.

Suffit-il alors de constituer un bureau, d'inscrire l'association dans les registres nationaux, de disposer de règlements, d'outils de comptabilité, etc. pour garantir le fonctionnement et la durabilité de l'association ? La priorité n'est-elle pas finalement de penser avant toute chose la raison d'être du groupement ?

Pourquoi créer une association ou mettre en place une plateforme ? Et dans quel but ? Quelles motivations animent ses membres, qu'est-ce qui les a poussé à se réunir, à discuter, s'organiser, agir ensemble ?

A quel moment se préoccupe-t-on du renforcement institutionnel des associations ? Et qui s'en préoccupe ? Au niveau du programme, il existe la volonté d'impulser chez les populations cette culture de l'association. Cependant, il semble que le travail qui repose entre les mains des ATPGL se centre essentiellement sur des aspects administratifs (appui dans le processus de légalisation des associations, dans le montage des projets, dans la budgétisation de ces projets, ou encore les procédures de contractualisation avec la Commune).

Par extension, nous pouvons aussi nous questionner sur l'appui accordé par les émanations du Ministère malgache de la Population. En quoi les services déconcentrés établis à l'échelle de chaque district contribuent-ils au renforcement du tissu associatif, en dehors des facilitations administratives ? De nouveau, la carence en ressources humaines au niveau de la fonction publique semble interférer dans la qualité des services proposés... Les Services de la Population au niveau des districts d'Ambilobe et Ambanja par exemple comptent une seule personne pour couvrir la totalité du territoire.

- Quel dialogue avec les collectivités territoriales ?

Le FAIL a été pensé comme un outil de dialogue entre les populations réunies en associations (ainsi que les associations réunies en plateforme) et la commune (maître d'ouvrage des réalisations). Cependant dans la réalité, peu d'échanges ne semblent prendre forme autour de cet outil. La contractualisation entre l'association et la commune, le suivi financier des dépenses réalisées et le suivi des constructions ne donnent généralement pas lieu à des rencontres en vis-à-vis entre représentants des associations et représentants communaux. Endossant le rôle d'intermédiaire (plus que de facilitateur), c'est l'ATPGL qui incarne ce lien.

Ainsi, par le rôle joué par ses techniciens et du fait de sa responsabilité dans la répartition de l'enveloppe financière<sup>20</sup>, l'intercommunalité persiste à jouer un rôle important et à minimiser celui de la commune.

---

<sup>20</sup> On se questionne ici sur le rapport que la commune peut avoir avec ces projets portés par les associations et qui contribuent pourtant au développement de son territoire. Comment ces initiatives sont-elles vécues par la Commune ? Se sentent-elles concernées par ces projets qui pourtant touchent l'espace public ? Il semblerait que bien souvent ces initiatives soient vécues comme externes à la Commune et propriétés même de l'association. La Commune ne jouerait alors que rôle d'un guichet entre le programme (les fonds FAIL) et les associations sans réellement s'approprier les actions mises en œuvre.



## Fiche d'expérience n°9 : Le défi de l'ancrage institutionnel du dispositif de l'animation territoriale

*Bénin*

### ■ Contexte et enjeux

Dès le lancement du programme de coopération décentralisée entre la Région Picardie et l'ancienne préfecture du Zou-Collines, la pérennisation de la démarche d'animation territoriale, au travers de son inscription sur un plan institutionnel, a fait l'objet de vives préoccupations de la part des partenaires.

L'enjeu principal consistait à passer d'une logique externe de projet à une dynamique interne de promotion (voire de généralisation) de la démarche d'animation territoriale au Bénin.

De 1995 à ce jour, le processus d'ancrage institutionnel de ladite démarche a traversé un certain nombre d'étapes. L'animation territoriale n'a pas toujours fait consensus. Rappelons qu'elle s'est inscrite dans un contexte marqué par les prémices de la décentralisation. Dès leur élection, les autorités locales se sont trouvées confrontées à une démarche d'animation territoriale qui les invitait à se défaire d'une partie de leur pouvoir naissant au profit des populations.

Bien qu'à ce jour la reconnaissance et l'institutionnalisation de la démarche d'animation territoriale constitue un chantier important, des changements notables ont été observés dans la compréhension des démarches participatives de gouvernance locale.

- *Au travers du parcours du Bénin, il s'agit de se questionner sur les dispositions à prendre pour assurer la pérennité d'une démarche d'animation territoriale.*
- *Quels paramètres entrent en jeu et quels leviers mobiliser afin d'ancrer une telle démarche dans les institutions d'un territoire ?*

### ■ Le processus d'ancrage institutionnel

L'ancrage institutionnel de l'animation territoriale a tout d'abord été l'affaire d'importantes démarches de plaidoyer par les partenaires de la coopération auprès du gouvernement béninois. Le lobbying effectué par le CRP, le CIDR et le GIC visait à sensibiliser ce dernier, notamment au travers de son ministère de la décentralisation, de l'intérêt pour le développement des territoires, de promouvoir une gouvernance locale de proximité.

Le fait d'avoir trouvé chez certains interlocuteurs, au-delà d'une oreille attentive, un engagement affiché pour les démarches participatives, a largement contribué à l'accélération

de son institutionnalisation. Le rôle majeur joué par l'ancien préfet du département Zou-Collines dans ce processus est d'ailleurs aujourd'hui communément reconnu. Son intégration au sein du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), peu de temps après le lancement de la coopération, a considérablement fait basculer la balance du côté de l'ancrage de la démarche.

C'est dans le courant de l'année 2000, que ce processus a officiellement pris un tournant décisif avec la signature d'une convention entre le PDL-Collines et la Maison des Collectivités Locales (MCL), bras technique du MDGLAAT. Cette convention actait la contribution de l'Etat central dans le renforcement de la gouvernance locale, notamment au travers de la prise en charge progressive de la fonction d'animation territoriale.

Six années plus tard, le ministère du travail et de la fonction publique procédait à la deuxième vague de recrutement des ADT dans les départements des Collines, de l'Alibori et du Borgou, prenant alors entièrement le pas sur les programmes picards et suisses d'appui aux collectivités territoriales<sup>21</sup>.

#### ■ Un progressif déclin du processus d'institutionnalisation

C'est en 2006, au travers du processus de recrutement des ADT par la MCL, que la subtile différence entre facilitation de l'animation territoriale et ancrage de la démarche a commencé à émerger. La prise en charge financière des ADT représentait sans conteste un pas considérable vers l'institutionnalisation du dispositif au niveau de l'Etat. Toutefois, la question de l'ancrage ne peut être dissociée de sa dimension législative. Or, la problématique de la réglementation de la fonction d'animation territoriale s'est rapidement heurtée à certaines barrières.

S'il avait été question à un moment donné de proposer la signature de contrats publics, ce sont finalement des contrats de droit privé qui ont acté le recrutement des ADT par l'Etat, via la MCL. De manière très concrète, ce dernier fermait aux communes la possibilité de maintenir leurs ADT en poste au-delà des deux années prévu par le contrat, renouvelable deux fois (soit quatre années de fonction).

Derrière ces questions de contractualisation, il a été interprété une certaine réticence de la part de l'Etat à s'engager dans la régularisation de la fonction d'animateur et dans son inscription de manière permanente au sein des collectivités. Et en effet, l'avenir a démontré

---

<sup>21</sup> À cette époque, la Région Picardie signait tout juste sa première convention de partenariat avec le département de l'Alibori. D'un autre côté, la Coopération Suisse envisageait le lancement d'un programme d'appui au développement local dans le Borgou, également centré autour de la promotion d'une association intercommunale et de la mobilisation de démarche participative dans la gouvernance locale.

que la configuration alors préconisée par l'Etat a sans conteste contribué au déclin progressif de la fonction d'animation territoriale quatre années plus tard.

L'année 2011, marquant la fin des quatre années de service des animateurs en poste, constitue ainsi un point d'inflexion dans l'ancrage de l'animation territoriale sur le territoire béninois. Suite à un remaniement, le nouveau ministère de la décentralisation, loin d'aborder la question de la sécurisation de la fonction d'ADT, prend la décision de mettre fin à l'appui financier apporté à la démarche par l'Etat central.

Le dispositif tel que pensé jusque-là par les partenaires de la coopération, s'est graduellement effondré. Les contrats des ADT venant à leur terme n'ont pas été renouvelés et en décembre 2012, les derniers animateurs en poste ont cessé leurs activités.

#### ■ Les défaillances de l'assise locale du dispositif

A l'approche du terme des contrats des ADT, des démarches avaient été entreprises par les maires, les services techniques des trois intercommunalités (Collines, Alibori et Borgou) et leurs partenaires techniques et financiers afin de maintenir l'engagement de l'Etat. En décembre 2011, une rencontre avait même été organisée avec les représentants du MDGLAAT en vue de négocier le renouvellement de ces contrats. Toutefois, malgré les nombreux plaidoyers, mémorandums et lettres à l'adresse du ministère, le processus d'ancrage du dispositif au niveau de l'Etat central s'est trouvé stoppé net dans son évolution.

Ce positionnement de la part des institutions nationales n'empêchaient cependant en aucun cas les collectivités de prendre le relais dans le recrutement des animateurs. Et en effet, à cette époque, des ateliers avaient été organisés par les associations intercommunales afin de soulever des réflexions concernant les différentes alternatives, en vue d'identifier une issue profitable pour la démarche d'animation territoriale.

Sur les douze communes des Collines et de l'Alibori, une seule a fait le choix de maintenir l'ADT à son poste<sup>22</sup>. La majorité des communes regrette que les associations intercommunales (GIC et APIDA) n'aient pas joué une partition plus active dans cette phase de transition, en développant notamment un mécanisme relais de prise en charge dégressive des ADT visant à soulager les communes dans leur processus d'internalisation<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Tel que soulevé en thématique 4 du document transversal, le recrutement ou maintien en poste d'un ADT n'implique en rien l'effectivité de sa fonction. Doit ici être relativisé cette décision de la part de la commune de Gogounou. A-t-elle finalement optimiser la présence de cet agent pour maintenir voire approfondir la démarche d'animation territoriale ?

<sup>23</sup> Cette option a été prise dans le Borgou par la Coopération Suisse qui a décidé de reprendre le financement des animateurs et de l'inscrire dans une logique dégressive, invitant progressivement les communes à prendre le relais. Si nous questionnons ici l'intérêt réel des communes envers la démarche, cette configuration du Borgou ne revient-il pas à reculer pour mieux sauter ? La question de la pleine appropriation de la fonction par les communes ne se reposera-t-elle pas au moment de la passation ?

Cependant, si les raisons financières sont souvent invoquées pour justifier le choix des onze autres communes, on ne peut écarter les questionnements sur les réelles motivations des élus concernant la démarche d'animation territoriale. Les nombreux cas de recrutement des anciens ADT au poste de techniciens communaux abondent vers cette idée.

Toutefois, la suppression du poste d'ADT doit-elle être considérée comme un échec pour la démarche d'animation territoriale ? En ce sens, l'absence de l'ADT marque-t-elle l'arrêt complet de toute mobilisation de démarche participative dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement du territoire ?

Il convient ici de bien distinguer entre fonction d'animateur et démarche d'animation. Si l'ancrage du poste d'ADT s'est révélé un échec, il doit être rappelé les démarches engagées par les communes pour intégrer à leur budget la prévision des dépenses liées à l'animation des cadres de concertation tels que les CCMO (dans les Collines) ou CCAC (en Alibori) ainsi que les AGA.

- **Aujourd'hui, qu'en est-il ?**

« Il faut relativiser. Il s'agissait d'une expérience dans le PDL-Collines. Beaucoup de réflexions avaient été menées entre le CRP, CIDR, la MCL et le gouvernement. Jusqu'en 2002, il n'y avait pas encore d'idées fixes concernant la fonction d'animation de territoire mais l'envie avait été évoquée que l'Etat puisse la prendre en charge. La fixer dans l'organigramme des communes aurait été difficile à cette époque. Mais l'esprit existait, cela a pris du temps pour que l'on généralise la fonction d'ADT à l'ensemble des communes du Bénin, et c'est maintenant que la question de faire de l'animation territoriale un métier de la fonction publique se pose »

(Ancien conseiller MCL)

Suite à un nouveau remaniement au sein du MDGLAAT, trois années plus tard, le MDGLAAT réaffirme, en 2014, sa volonté de s'approprier la démarche d'animation territoriale et de la généraliser à l'ensemble des communes du Bénin. Ce souhait s'est alors concrétisé par l'organisation d'une nouvelle rencontre des maires des trois départements, directeurs des services intercommunaux et MDGLAAT en juin 2014 en vue de questionner les expériences jusqu'alors développées en matière d'animation territoriale et de faire le point sur la situation actuelle.

Dans la perspective de relancer la démarche d'animation territoriale et de la généraliser à l'ensemble des communes du Bénin, les travaux de réflexion menés prennent sérieusement en compte les expériences d'animation territoriale déjà existantes sur le territoire national. A partir des capitalisations réalisées sur la démarche, l'enjeu est maintenant de définir une

structuration optimale pour le dispositif de l'animation territoriale afin d'en garantir son fonctionnement sur l'ensemble des communes du Bénin.

## Portrait n°1 :

# L'appropriation par les communautés des outils de développement : l'expérience de Matiakoho

*Madagascar*

*Matiakoho est un fokontany de la Commune Urbaine d'Ambilobe. Il compte une population de plus de 10.000 personnes. Entre 2010 et 2011, l'Association des Communes de l'Ankarana (ACA) a conduit un processus d'élaboration du Plan de Développement du Fokontany (PDF). Dès l'année 2011, une des priorités retenue par les populations dans le PDF a bénéficié du Fonds de Développement du Fokontany (FDF) abondé conjointement par la Région Picardie et la Commune.*

### ■ Financement du PDF : la construction d'un pont dans le fokontany de Matiakoho.

Au cours de l'année 2011, les fonds FDF ont été mobilisés en partie pour financer la construction d'un pont dans un des fokontany de la commune urbaine d'Ambilobe. Cette action figurait parmi les priorités identifiées par les habitants de Matiakoho au travers notamment de leur Comité de Développement de Fokontany (le CDF)<sup>24</sup>.

Pourquoi avoir fait porter le choix de la mobilisation du FDF sur la construction de ce pont en particulier ? Il se trouve que le pont en question relie actuellement le centre du fokontany avec le cimetière communal. Auparavant séparé par un fossé, le passage d'une rive à l'autre était difficilement praticable et notamment pendant la saison des pluies ce qui obligeait les habitants de la Commune à réaliser un détour de deux kilomètres.

Il doit être rappelé ici l'importance des rites funéraires dans la société malgache ainsi que l'attachement porté aux défunts et à l'esprit des ancêtres. Le cimetière constitue donc un lieu sacré auquel l'accès doit être préservé.

Les fonds FDF ont ainsi permis l'achat des matériaux et la construction du pont. À noter ici que bien que l'action ait été décidée dans le cadre d'un processus participatif impliquant les habitants du fokontany, il n'en reste pas moins foncièrement d'intérêt communal au sens où il est utilisé par l'ensemble des riverains résidant du côté de la rive où se situe Matiakoho.

---

<sup>24</sup> Le CDF a été mis en place lors d'une assemblée générale organisée dans le fokontany. Les populations ont alors voté pour leurs représentants en respectant les critères suivants : choisir des gens actifs, des hommes et des femmes, de plus de 18 ans. De manière globale, le CDF se compose de représentants issus des 4 secteurs qui constituent le fokontany, de représentants d'associations, de membres du conseil du fokontany, et du chef de fokontany lui-même.

- **Matiakoho limité par le dispositif FDF dans la mise en œuvre du PDF.**

Depuis l'année 2011, le pont qui mène au cimetière a été le seul projet financé par les fonds FDF dans le fokotany de Matiakoho. En effet, l'octroi de ce fonds aux communes par l'intercommunalité et la Région Picardie répond à certains critères, tels que :

- Le degré d'enclavement du fokotany ;
- Le niveau de pauvreté ;
- La capacité de la Commune à apporter sa part de FDF.

Or, il se trouve que la Commune d'Ambilobe, non seulement accumulait un certain retard dans ses cotisations auprès de l'intercommunalité, mais n'affichait pas non plus sa volonté de cofinancer les projets issus de certains PDF. En ce sens, pendant plusieurs années, le fokotany de Matiakoho ne pouvait être éligible au niveau du Comité Intercommunal de Financement (CIF).

- **L'appropriation du PDF par le fokotany.**

Devant le constat que son fokotany ne bénéficiait pas d'autres fonds lui permettant de réaliser les actions inscrites dans son PDF, le Président du fokotany appuyé par les membres du CDF a décidé d'aller de l'avant sans attendre l'appui de la Commune ou de l'ACA.

Parmi les actions priorisées lors du processus d'élaboration du CDF apparaissaient la construction du bureau du fokotany (non admise par l'intercommunalité car (i) relevant de la compétence de l'Etat, et (ii) ne répondant pas au critère d'intérêt public défini dans les clauses du FDF).

Finalement, lors d'une assemblée de fokotany, le chef ainsi que les membres du CDF ont expliqué aux populations que si le pont avait été construit, d'autres actions ne pourraient bénéficier des financements de l'intercommunalité, mais que toutefois, cela ne devait pas empêcher les communautés d'agir par elles-mêmes. Le chef du fokotany s'est alors lancé dans un processus de communication et mobilisation des populations afin qu'elles contribuent à la hauteur de leur capacité dans la construction d'un bureau pour leur fokotany. Celles-ci ont alors apporté des briques. Les opérateurs économiques ont également été sollicités par le chef et ont fait l'apport de feuilles de tôles, clous, ciment, peinture, etc.

Le projet a trouvé son aboutissement en 2013. Le chef de fokotany est même allé jusqu'à communiquer sa réalisation auprès de la présidence de la République qui a salué l'initiative et a contribué par quelques apports matériels tels que le mobiliser.

Le bureau de fokotany dispose d'ailleurs d'une salle de réunion mise à disposition des habitants de la Commune dans sa globalité.

Au final, les matériaux mobilisés auprès des différents acteurs pour la construction du bureau se sont avérés plus nombreux que nécessaire. Au regard de ce premier succès, le Président du fokotany a décidé de poursuivre dans la réalisation des actions du PDF. Il est maintenant

envisagé de construire un foyer des jeunes, figurant parmi les priorités identifiées par les populations.

➤ À retenir :

▪ **L'engagement des leaders, vecteurs de mobilisation.**

La démarche participative dans le développement territoriale dépend fortement de la présence de personnes responsabilisées à cet effet. Il semble qu'il y ait besoin d'un vecteur de mobilisation pour motiver les populations à participer collectivement au développement de leur territoire. Il faut une/des personnes qui prennent l'initiative de rassembler les gens.

Dans le cas de Matiakoho, il apparaît que le Président du fokontany joue un rôle central. En poste depuis 2006, il est non seulement la personne qui veille à la cohésion sociale de la localité en réglant les conflits et problèmes de la vie quotidienne, mais il est aussi le principal mobilisateur dans le développement de son territoire. Comment parvient-il à faire participer ses populations dans l'expression de leur besoin d'une part, mais également dans la phase même de mise en œuvre des actions ? Qu'est ce qui mobilise les gens et les motive à s'investir dans des projets de développement ? Au cours des échanges que nous avons pu avoir avec lui, plusieurs éléments de réponse apparaissent :

- La communication et la transparence. Les populations ont toujours été informées de l'avancée du projet : initialement lors de l'assemblée générale au cours de laquelle les gens ont été sensibilisés sur la réalisation du PDF ; après les réunions du CDF, afin de restituer les décisions prises concernant les actions à prioriser ; après délibération du CIF, pour être informées sur les actions financées et celles qui peuvent être réalisées de manière communautaire. Le Président du fokontany a également communiqué sur l'utilisation des fonds et matériaux utilisés, notamment dans la construction du bureau et le projet de construction du foyer des jeunes.
- La réalisation des actions : si les gens n'hésitent pas à participer financièrement, matériellement ou en donnant de leur temps, c'est qu'ils sont assurés in fine de voir les actions réalisées<sup>25</sup>. Or la plupart des actions proposées relève d'un intérêt collectif : la communauté dans son ensemble en tire un avantage mais également chaque personne de manière individuelle. Si le bureau du fokontany abrite le conseil, la salle de réunion est à disposition des populations (des groupements de femmes si elles souhaitent se réunir par exemple).

---

<sup>25</sup> Sur un autre niveau on peut donc se poser la question de la motivation pour les fokontany qui ne disposent pas de PDF de participer aux sessions du CCF quand celles-ci se concentrent sur le sort d'un fokontany (dont les actions ne profitent pas nécessairement aux autres). De la même façon, comment motiver les gens à payer leurs impôts quand ceux-ci ne voient pas ou peu la concrétisation d'action sur leur territoire.



- **La volonté et les outils pour la concrétiser.**

L'apport du programme a été ici de doter le Président du fokontany d'outils permettant de réaliser des actions de développement sur son territoire : un PDF, un CDF,... Il ne s'agit donc pas seulement du FDF, outil financier qui a permis la construction du pont, mais d'autres outils qu'il a pu mobiliser de son propre chef par la suite, de façon autonome.

Il semble que la particularité de Matiakoho soit associée à la prédisposition de cette personnalité et sa sensibilité quant à la responsabilité même du fokontany dans son propre développement. Le Président avait déjà cette sensibilité avant l'arrivée du PDPU, le programme lui a donné les moyens pour passer à l'action.

Mais qu'en est-il dans les autres fokontany ? Lorsque le Président n'a pas cette fibre, comment le programme lui permet de la développer ?

## Portrait n°2 :

### Déléguer la gestion d'ouvrages publics à la société civile: Deux cas illustrés

#### *Madagascar*

*Dans le cadre du partenariat entre la Région Picardie, la Région Diana et ses trois intercommunalités, tout un volet d'appui aux initiatives locales a été développé via la promotion de l'outil FAIL (Cf. fiche d'expérience n°8 – Mécanismes d'appui aux initiatives locales et dialogue entre collectivités et société civile). Parallèlement, des équipements et services publics ont été réalisés sous financement FDF. Une grande majorité des projets consistait en la construction ou réhabilitation d'ouvrages à vocation aussi bien éducative que sanitaire ou marchande.*

*Dans un contexte marqué par des difficultés importantes concernant la durabilité des biens publics (vols, dégradations, dépérissements,...), des associations ont pris l'initiative, en accord avec les Communes concernées, de s'engager dans la gestion et l'entretien de certains ouvrages, démarche contribuant à la mise en cohérence des outils FAIL et FDF.*

*Deux cas particuliers ont été relevés et seront développés dans la fiche suivante. Il s'agit de :*

- L'association des jeunes de la Commune urbaine d'Ambanja responsable de la gestion de deux lavoirs ;*
- Et de l'association des femmes de la Commune rurale d'Antanamitarana engagée dans la gestion de deux bornes fontaines.*

#### ■ L'expérience de l'association des jeunes d'Ambanja

L'association Faniry des jeunes de la Commune d'Ambanja a été créée en 2009. Elle se compose de 32 membres, dont une dizaine est vraiment actif dans la vie de l'association. La grande majorité de ses membres se connaît du fait d'un parcours scolaire réalisé conjointement au sein d'un établissement spécialisé dans l'agro-tourisme. Ils se sont réunis en association animée par l'envie de « faire quelque chose pour notre fokontany, pour notre commune ». C'est alors qu'en cherchant à identifier en quoi ils pouvaient se rendre utiles, ils ont observés que nombres d'ouvrages étaient laissés à l'abandon, bien que leur utilité ne soit pas remise en doute. « *La construction est là, il manque juste à l'entretenir et à gérer son fonctionnement* ». L'association Faniry a alors trouvé sa raison d'être dans la réhabilitation et la prise en charge de certains ouvrages publics.

Les jeunes ont alors repéré dans leur fokontany un lavoir construit quelques années auparavant dans le cadre d'un programme international, non utilisé et par là-même non entretenu. L'objectif de l'association étant identifié, les principaux responsables se sont donc

organisés pour présenter leur projet au maire de la Commune. *« Au début ce n'était pas facile pour avoir un rendez-vous avec le Maire. Je venais tous les jours à la mairie et je m'asseyais dans la salle et j'attendais pour qu'il puisse me recevoir... et au bout d'un moment ça a fonctionné. Le Maire nous a conseillé de nous adresser à l'UNICOSA (Union des Communes du Sambirano) pour voir comment financer la réhabilitation du lavoir. Ce sont ensuite les deux ATPGL qui ont pris le relais. Ils nous appuyé pour monter notre projet et déposer notre dossier pour percevoir le FAIL ».*

Les fonds perçus par l'association ont alors permis aux jeunes de rénover le lavoir et notamment de mettre en place un système permettant de mieux gérer l'usage de l'eau et l'identification des coûts engendrés. Le lavoir est en effet alimenté en eau potable par la Jirama, la compagnie d'eau et d'électricité de Madagascar, générant donc des frais liés à la fois à l'installation (canal d'alimentation, compteur, traitement de l'eau ...) mais aussi à la consommation. Si l'association prend en charge la gestion du lavoir, cela s'accompagnera inévitablement de certains coûts qu'elle doit faire porter par le consommateur. Afin d'avoir une évaluation optimale du prix à pratiquer au regard de la quantité d'eau consommée, l'association a élaboré un système de bac. L'argent du FAIL a ainsi permis de compartimenter le lavoir en plusieurs bacs (cimentés), l'utilisation d'un bac ayant été estimé à un montant de 400 ariary (soit 12 centime d'euros).

Au moment de la mise en service, l'association s'est alors confrontée à deux principaux défis :

- Le premier a été de convaincre les gens du fokontany de changer leurs habitudes : arrêter de faire la lessive dans l'eau (gratuite) du fleuve Sambirano et utiliser le lavoir (payant). Les jeunes ont alors commencé par proposer une semaine d'utilisation gratuite, à l'ouverture du lavoir afin que les femmes puissent prendre connaissance de ce nouveau système et en évaluer les avantages. Toutefois, ces changements sont longs à promouvoir. La saisonnalité (alternance entre saison des pluies et saisons sèches) joue beaucoup dans la fréquentation du lavoir, générant une certaine volatilité dans les fonds collectés par l'association, et ce malgré le poids de certaines charges fixes.
- Le deuxième défi concerne l'entretien régulier du lavoir. Si certains membres vivant dans le quartier passent régulièrement vérifier que tout se passe au mieux dans le lavoir, il était nécessaire d'avoir une personne plus particulièrement responsabilisée dans le nettoyage des lieux et pour garder un œil sur l'infrastructure afin de réagir au plus vite en cas de problème. Les modes de gestion basés sur le bénévolat ayant prouvé leurs limites, l'association a donc recruté une jeune femme (vivant juste en face du lavoir), le coût de service ayant été intégré dans le prix d'utilisation d'un bac. S'il y a de plus gros travaux à réaliser, ce sont les jeunes de l'association qui s'en charge. En effet, l'association compte parmi ses membres quelques maçons qui ont les compétences pour assurer les réparations d'ampleur plus importante. *« Récemment les conduits d'évacuation de l'eau se sont bouchés et l'eau s'est évacuée dans la cours des gens qui résident aux alentours. En passant au lavoir pour le contrôle de l'infrastructure, j'ai pu constater les dégâts et j'ai mobilisé les autres jeunes de l'association pour évacuer l'eau, déboucher les conduits et*

*construire des « chapeaux » en tôle à disposer au-dessus des canaux afin d'éviter que des branchages n'y tombent ».*

Géré aujourd'hui par l'association, le lavoir reste cependant un ouvrage à caractère public et donc de propriété communale. Cette distinction entre gestion et propriété n'a pas immédiatement été saisie au niveau de la Mairie, les élus montrant une certaine réticence dans le fait de se « défaire » d'un des équipements communaux. En ce sens, l'association intercommunale a joué un rôle crucial d'interface entre association et élus, conduisant un plaidoyer plus particulièrement auprès de ces derniers.

A ce jour, un rapprochement est visible entre l'association et la commune, et certains échanges sont déjà en cours autour de diverses problématiques :

- Si le procédé a remporté la faveur des élus communaux, l'association semble se confronter à une nouvelle difficulté dans le fait d'obtenir de la Commune un certain soutien concernant les activités qu'elle mène. Il semble en effet encore à ce jour difficile de sensibiliser les populations pour assoir l'utilisation du lavoir et les membres de l'association regrettent de ne pouvoir compter davantage sur quelques interventions de la part de la collectivité<sup>26</sup>.
- Convaincu par ce système de délégation, le maire envisage de transférer à l'association des jeunes la gestion des bornes fontaines de la Commune (soit environ une centaine), dépassant largement la capacité d'absorption par ses membres.
- Il était également question de faire porter par l'association une redevance communale pour la gestion du lavoir. Toutefois, la récence et la fragilité du projet (pour le moment), font que le fait de supporter des frais supplémentaires mettrait en péril l'entièreté du projet.

Si à ce jour, les désaccords et divergences de posture entre association et commune sont notables, il n'en reste pas moins que ceux-ci s'expriment. Un dialogue est clairement établi entre ces deux structures et des négociations semblent en phase d'avoir lieu, autour des problématiques mentionnées ci-dessus.

#### ■ L'expérience de la borne fontaine à Antanamitarana

Suite à un processus de diagnostic participatif mené dans la Commune d'Antanamitarana (District de Diego II), une borne fontaine a été construite dans un des fokontany en octobre 2010. Restait alors à mettre en place un système assurant sa mise en fonctionnement ainsi que l'entretien de l'infrastructure. L'association Tsaralaza, créée en 2008 et composée d'une

---

<sup>26</sup> Au-delà de l'animation de campagne de sensibilisation, il semble nécessaire (par exemple) d'appliquer une certaine régulation associée à un système de sanction sur les pratiques qui consistent à faire sa lessive dans l'eau du fleuve (dangereux pour les personnes et polluant pour l'eau du fleuve).

quarantaine de membres, a alors déposé un dossier de demande de gestion de la borne fontaine. Etudié par la Maire de la Commune accompagnée de ses conseillers, le dossier a été accepté et la Mairie a alors contractualisé avec l'association, scellant ainsi leur partenariat autour de l'infrastructure.

Doit être souligné ici le rôle prépondérant joué par l'Agent de Développement (AD) de la commune dans l'intermédiation entre l'association et les élus. Toutefois, le statut particulier de cet agent soulève quelques questionnements. Il s'est en effet avéré que la jeune femme est également trésorière de l'association Tsaralaza. Sa neutralité dans la conduite des négociations et l'éventuel « favoritisme » envers cette association par la commune sont des questionnements que l'on ne peut écarter.

Suite à un certain nombre d'échange avec la Commune, l'association a finalement établi tout un mode de gestion permettant à la fois de faciliter l'accès de l'eau potable aux populations (à un prix raisonnable) et à la fois de générer pour l'association des revenus permettant non seulement de payer ses charges mais aussi de générer un certain surplus.

Après réalisation d'une étude de faisabilité économique, le prix d'un jerricane d'eau a été fixé à 50 ariary (soit 1,5 centimes d'euros). Les revenus collectés couvrent les frais liés à la location du compteur d'eau à la Jirama, les charges variables liées au volume d'eau consommé et le salaire de la fontainière. Est également provisionné un pourcentage pour d'une part anticiper la maintenance de la borne et d'autre part financer de nouveaux projets.

Afin de garantir le fonctionnement de la borne fontaine lors de sa construction, il a fallu pour l'association penser les changements de comportement qu'elle voulait induire chez les populations afin de passer d'une consommation d'eau non traitée mais gratuite à l'utilisation d'eau potable moyennant un certain coût financier. Pour ce faire, elle a organisé toute une campagne de sensibilisation basée sur la présentation des conséquences d'une eau non traitée sur la santé. Le prix fixé par l'association pour le jerricane d'eau a également été pensé de manière à ne pas être dissuasif.

Par ailleurs, bien qu'une fontainière soit chargée d'assurer le service et nettoyage des lieux, l'association a décidé d'établir et d'afficher un règlement autour de cette borne fontaine. Les usagers s'engagent donc au respect de ces quelques règles, sous l'œil vigilant de la fontainière :

- La borne est ouverte de 5h30 à 9h30 et de 12h30 à 14h30 tous les jours de la semaine ;
- Interdiction de marcher sur la margelle ;
- Interdiction de laver son jerricane avec l'eau de la borne car le débit est compté (cela représente un coût), il faut arriver avec le bidon déjà lavé ;
- Un verre d'eau gratuit est offert à qui en fait la demande.

*« La mise en place de ce système ainsi que tout autre grande décision prise par l'association est discutée auparavant avec la Commune via la personne de Madame la Maire. Notre*

*association œuvre pour l'intérêt public, elle intervient sur des biens qui appartiennent à la commune, il est donc normal de se référer à la commune afin d'en négocier les modalités ».*

Les bénéfices générées par l'association ont permis, il y a quelques mois de cela de construire et ouvrir une nouvelle borne fontaine dans un hameau du fokontany quelque peu excentré (et donc à l'accès à l'eau plus difficile). Après négociation avec la commune, elle a fait appel au même ouvrier que pour la première borne (résidant dans le fokontany), ainsi qu'à la Jirama pour identifier les canaux d'adduction d'eau. Elle a entièrement financé les travaux et emploie à ce jour une deuxième fontainière pour gérer le fonctionnement de la borne.

### ➤ À retenir :

#### ▪ **Le rôle de l'intermédiation entre les parties prenantes.**

Ce rôle d'intermédiation ressort d'autant plus dans le premier cas présenté. La gestion déléguée n'est pas une pratique particulièrement répandue dans la Commune d'où l'importance du travail de sensibilisation réalisé auprès du Maire. Si celui-ci montrait quelques réticences au début, l'intervention des techniciens de l'intercommunalité a pu faire pencher la balance. Leurs connaissances du fonctionnement de la commune, de la société civile, de certaines considérations juridico-légales concernant la pratique de la délégation facilitent incontestablement leur fonction d'interface.

D'autre part, si l'intercommunalité s'est positionnée comme intermédiaire dans ces échanges, il semble d'autant plus important le fait qu'elle ait été reconnue légitime dans ce rôle par les deux parties prenantes de la négociation, et ce malgré certaines tensions qui ont pu caractériser ses relations avec la Commune urbaine.

Dans le deuxième cas, on note bien que la personne de l'Agent de Développement endosse également cette fonction d'intermédiaire. Toutefois, dans ce cas précis, son statut de partie prenante n'amène-t-il pas à questionner sa légitimité dans cet exercice ? Loin d'être neutre, elle se retrouve alors à veiller autant aux intérêts de l'association qu'à ceux de la Commune...

#### ▪ **Quelle répartition des responsabilités ?**

Derrière le processus de délégation de la gestion des ouvrages publics, se cache un réel exercice d'apprentissage de la négociation entre collectivité territoriale et société civile. C'est aussi une façon de clairement poser la question de ce qui relève de la responsabilité de l'un et de l'autre. En effet, cette dualité entre propriété et gestion doit amener à définir les responsabilités que l'on attribue à la collectivité et celles que l'on peut imputer à la société civile.

Au-delà de la réponse apportée à ces questionnements, le processus même qui se joue entre les deux parties prenantes semble recouvrir tout son intérêt. Il en émerge en effet tout un travail de co-construction visant à définir communément les limites de ce qui constitue le service public et le devoir de citoyenneté. Qu'est-ce que chacun est prêt à assumer ? En jeu,

une véritable rencontre entre des regards parfois profondément différents et qu'il s'agit de faire converger afin de donner lieu à une sorte de contrat social.

Cette phase de négociation favorise un certain apprentissage pour chacune des parties de leurs rôles respectifs, au-delà de la seule gestion d'un bien public.

Maintenant, tout l'enjeu réside dans la manière de promouvoir un tel cadre d'échange.

Quelles conditions doit-on réunir pour favoriser cet exercice de co-définition des responsabilités publiques et citoyennes ? Et comment, avant toute chose, mettre en capacité les différentes parties prenantes en vue de ce dialogue ?

## Portrait n°3 :

### Régulation et animation :

### L'expérience du Comité de Développement d'Amparihy

*Madagascar*

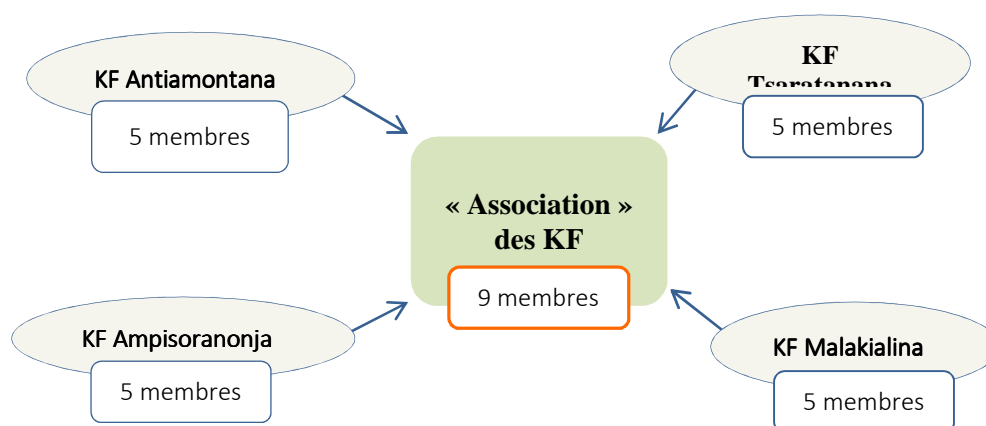
*Le Fokontany d'Amparihy, qui retient ici notre attention, se situe dans la Région Itasy (à l'ouest d'Antananarivo, la capitale) dans laquelle s'opérationnalise à l'heure actuelle le Programme Pilote de Promotion de l'Intercommunalité en Itasy (3P2I). Financé en grande partie par l'Union Européenne, la Région Aquitaine et l'Agence de l'eau Adour Garonne, opérationnalisé par le binôme CIDR et Territoire & Développement, le Programme a été lancé officiellement en octobre 2013. Il porte principalement sur la promotion de la bonne gouvernance et du développement économique local via la promotion et l'appui à l'intercommunalité. L'objectif principal d'impliquer et de responsabiliser les citoyens dans la vie communale et le développement du territoire s'est matérialisé par la mise en place dans les fokontany de « Komity Fampanandrosoana » (les KF), littéralement des « comités de développement » rassemblant les forces vives de la communauté.*

#### ■ Le KF et son fonctionnement

Le KF (ou comités de développement) s'est mis en place dans le fokontany d'Amparihy en octobre-novembre 2014 suite à une visite de l'équipe du service intercommunal, 3A Miroso (« 3A » pour les initiales des trois communes membres).

En raison de la distance entre les 4 hameaux qui composent le fokontany et de la volonté de faciliter d'un côté l'animation de chacune de ces micros zones et de l'autre la communication entre elles, le choix des populations a été de créer non pas un mais quatre KF (soit un par hameau constituant le fokontany) coordonné au sommet par une « association » de représentants de chacun des KF. Chaque KF local se compose de cinq personnes constituant le bureau. L'« association » des KF comporte elle à ce jour neuf représentants issus des KF locaux et coordonné par un Président.





Le processus de sélection des membres du KF a donné lieu à l'organisation d'une assemblée générale. Pour ce faire, l'équipe de l'intercommunalité 3A Miroso s'était auparavant rapproché du Président du fokontany afin de lui présenter le programme 3P2I et obtenir son aval sur le processus de création des KF et leur mise en dynamique. *« Les cinq personnes membres des KF sont élues par les gens de leurs secteurs. Ils se réunissent ensuite pour choisir les représentants au niveau de l'association des KF, il s'agissait vraiment d'une élection, transparente et claire pour tout le monde. Bien avant que l'on identifie la personne, on a exposé quelles sont les profils des 5 personnes dont on a besoin dans le KF, le rôle, leur fonction, ensuite les gens choisissent dans le fokontany, ils savent quels sont les plus progressistes, les plus volontaires ».*

- **Le « dina » : création d'une réglementation pour le fokontany**

*Le dina : Quoi ? Pourquoi ?*

Une fois constitué, la première décision prise par le KF d'Amparihy a été d'élaborer un « dina ». Le dina correspond à Madagascar à un contrat social traditionnel destiné notamment à gérer certaines sources de conflits<sup>27</sup>. Il s'agit finalement d'instaurer un mode de régulation pour le fokontany en listant un certains nombres de comportements ou pratiques non acceptés par la majorité de ses habitants et en leur associant des règles dont la transgression s'accompagne d'une amende à payer en numéraire.

*« La création de ce dina par les gens du fokontany part de l'idée qu'il est difficile de faire du développement tant qu'on ne sanctionne pas la transgression de tout ce qui s'appelle règle. La base de tout travail est la recherche de cette harmonie des habitants, si cela n'existe pas, tout ce qui est Etat ou projet fera des infrastructures qui ne seront pas pérennes car en internes il n'y a pas d'organisation. Par ailleurs, il y a des ressources ici (terre, gravillon) au niveau du*

<sup>27</sup> Les dina sont utilisés sur l'ensemble du territoire. Après être soumises aux autorités compétentes, elles acquièrent une valeur reconnue sur le plan juridique.

*fokontany, si on ne valorise pas cela, d'autres gens viendront ponctionner ces ressources et cela n'apporte rien au fokontany. En fin de compte, le dina permet aussi de donner des ressources financières utiles pour le développement de notre fokontany ».*

L'établissement du dina répond également à un second objectif, né du constat que la redistribution des ressources depuis l'Etat central vers le fokontany ne fonctionne que très peu. Par ce système de dina, le KF se trouve en capacité de générer des ressources (au travers des amendes et « redevances » sur les ressources naturelles) qu'il engage ensuite dans la réalisation d'initiatives de développement sur le territoire, et ce toujours en concertation avec les habitants. Le dina prend alors une certaine valeur de « fonds public » contribuant au financement de certaines initiatives relevant de l'intérêt général.

### *Le processus d'élaboration de la charte sociale*

La mise en place de ce dina est bien particulière en ce sens qu'elle concerne et s'applique à l'ensemble des habitants du fokontany. Ceux qui s'y opposent se confrontent au risque d'en payer le prix auprès de l'organisme ou des personnes responsables. On note immédiatement la place singulière du KF dans ce fokontany et l'incontournable nécessité de légitimer son rôle auprès de l'ensemble des habitants. Cet organe né du 3P2I se retrouve alors en charge de faire respecter certaines règles de vie et par extension de gérer des « fonds publics » collectés par ce biais.

C'est au travers, non seulement du processus ayant conduit à la mise en place du KF mais aussi du processus même d'élaboration du dina, que cette légitimité a été recherchée et conquise dans le fokontany d'Amparihy.

En effet, afin de ratifier ce projet et de promouvoir un consensus au sein du fokontany concernant les règles à suivre, le KF a rassemblé l'ensemble des habitants (soit environ 800 personnes adultes) en assemblée générale. Le projet a été présenté et chacune des règles proposées par les membres du KF a été lue à haute et intelligible voix. Pour chacune des règles, l'assemblée a procédé à un vote à main levée. Les habitants du fokontany ont également été invités à s'exprimer sur leurs éventuels désaccords ou propositions de modification des règles énoncées. In fine, le projet était connu de tous et validé par l'ensemble du fokontany.

S'en est suivi pour les membres du KF un processus de ratification du document auprès des autorités concernées, soit le Maire et son Conseil communal ainsi que la Gendarmerie.

*« Entant que président du KF, je me suis rendu à la Mairie pour que la commune, en tant qu'institution responsable du fokontany, puisse reconnaître notre système de dina. Quand je lui ai présenté le document, le Maire a été très surpris, il ne pensait pas que cela était possible. Dès qu'il a vu cela, il a accepté d'étudier notre dina. Il a demandé à garder le document pendant une semaine pour bien lire et consulter les conseillers communaux. Après cela, quand je suis revenu, j'ai récupéré le document signé avec tous les visas. Le Maire m'a même dit qu'il*

*encourageait forcément ce genre d'initiatives de la part du fokontany et il semblait intéressé par diffuser notre expérience dans d'autres fokontany ».*

#### *Nature du dina et fonctionnement du procédé de régulation*

A ce jour, le dina est donc rédigé, ratifié par l'ensemble des habitants du fokontany, ainsi que par les autorités compétentes (Mairie et Gendarmerie). Chacun des 4 secteurs dispose donc d'une copie du document.

En l'occurrence, le présent dina se compose de trois grandes catégories de dispositions (les clauses indiquées ci-dessous ne sont pas exhaustives) :

- Sur des manquements et délits divers, comme par exemple :
  - Pour une absence à un travail organisé par la communauté : 3000 Ariary
  - Pour des bagarres ou conflits conjugaux : 5000 Ariary
  - Pour avoir pris des objets appartenant à autrui sans autorisation préalable : 5000 Ariary
  - Pour avoir écrasé des parcelles cultivées par autrui : 5000 Ariary
  - Pour avoir pris un tronc de bananier sans autorisation préalable : 5000 Ariary par tronc
  - Pour avoir colporter des rumeurs : 10.000 Ariary
  - Pour ne pas disposer de latrines : 20.000 Ariary
  - Pour avoir blessé quelqu'un : 20.000 Ariary
  - Pour de la violence faite sur une femme ou des enfants : 20.000 Ariary
  - Pour la destruction d'infrastructures : 30.000 Ariary
  - Pour des feux de brousse : 100.000 Ariary et réparation des destructions
- Sur des actions liées à l'économie, des activités génératrices de revenus
  - Pour des collectes de touffe d'herbe : 100 Ariary par touffe
  - Pour des collectes de latérite ou de terre blanche : 1/3 des prix de la collecte
- Sur des dispositions internes aux habitants du fokontany
  - Tout membre du fokontany, homme ou femme, doit avoir son carnet personnel (d'identification)
  - Tout membre du fokontany ayant plus de 18 ans doit prouver ses propres travaux pour vivre
  - Tout vahiny (étranger) doit présenter aussitôt son passeport chez les responsables du fokontany (Chef de hameau, KFF, Chef de fokontany)
  - Celui qui héberge un vahiny est premier responsable de ce dernier
  - Ceux qui ont des produits (durant la période de récolte) mais ne disposent pas de propriétés cultivées doivent produire les documents attestant la provenance de leurs produits

Le dina embrasse une grande diversité de situation. Il se propose de réguler tout ce qui a trait à la vie quotidienne dans la communauté mais également ce qui compose l'espace public (notamment au travers de l'exploitation des ressources naturelles du fokontany). On peut

alors déduire des montants des amendes fixés, une certaine échelle de gravité correspondant aux divers délits commis.

Concernant l'application du dina, il est également spécifié dans le document même que « *les dispositions d'application du dina se font par convocation (de l'intéressé), par des avertissements (vis-à-vis des intéressés), des arrestations suivi de sa livraison aux autorités compétentes, dans le cas où aucune solutions adéquates ne seraient adoptées. L'application de ce dina est confiée au KF et à ses comités par section* ».

Le Président du KF est dès lors fortement sollicité afin de garantir la paix sociale dans le fokontany. « *Le problème maintenant c'est que jour et nuit on peut venir chez moi pour résoudre des problèmes. Il y a eu récemment une séance de conciliation qui a commencé à midi et terminé à 17h. Tous les projecteurs sont braqués sur le KF car il est crédible, pour résoudre les problèmes. Ce qui facilite aussi le travail du KF c'est qu'il y a vraiment une grande collaboration avec le Président du fokontany. Ce dernier est aussi un jeune comme moi, on se tient informé l'un et l'autre. Il ne vit pas du tout le KF comme une concurrence pour ses fonctions, mais c'est aussi parce qu'on l'a toujours informé et impliqué dans nos activités* ».

Afin d'assurer la sécurité des fonds du KF, un compte a été ouvert dans un institut de micro-finance. Un fonds de trésorerie est cependant disponible pour l'association. 50.000 ariary sont gardés afin de gérer des petites dépenses liées à certains déplacements des membres du KF ou du Président fokontany dans le cadre de leurs fonctions.

Finalement, l'association des KF dispose à ce jour d'environ 300.000 ariary dans ses caisses, prélevés essentiellement à partir de la dina portant sur l'extraction du gravier et sur la non-participation de certaines personnes du fokontany aux travaux communautaires. Avec ces fonds, le KF a alors contribué à la réfection d'une piste. Cette décision a été prise en AG avec l'ensemble des populations du fokontany. Pour la réfection de la piste, les hommes étaient mobilisés (soit un peu moins de 400 personnes), ceux qui ne pouvaient pas se présenter et n'avaient pas d'excuses valables (absence, malade ou maladie d'un proche) devaient contribuer autrement que par leur force, en payant l'amende indiquée dans le dina.

#### ➤ A retenir :

- **La régulation, source de mobilisation sociale.**

Au même titre que le fait d'aménager le territoire au travers des ouvrages et services publics, l'exercice de régulation peut aussi être source de rassemblement et de concertation entre les acteurs d'un territoire. L'enjeu réside dans un premier temps dans le fait de poser des codes concernant ce que l'on peut faire ou ne pas faire dans la vie en société. Il s'agit alors de contribuer à l'effort de développement local en établissant des normes concernant certaines dimensions des relations interpersonnelles, des acteurs avec leur environnement, avec les biens et services publics, ...

D'autre part, le processus est d'autant plus intéressant qu'il a donné lieu dans le fokontany d'Amparihy à de véritables concertations au sein de la communauté sur la façon dont les habitants considèrent que doit s'organiser la vie en société. Tout l'enjeu était alors de partir d'une multitude de représentations individuelles, les verbaliser, les faire se rencontrer (voire même parfois se confronter) et les ajuster afin d'en extraire ce qui constituerait une charte sociale. La concertation porte alors en profondeur sur des valeurs défendues par les habitants et la manière dont la population peut s'organiser pour les faire respecter sur leur territoire, voire les faire évoluer au fil du temps.

▪ **Entre développement communautaire et gouvernance locale.**

Au travers de ce récit, on ne peut que remarquer le rôle joué par le KF dans le mode d'organisation du fokontany et dans les initiatives de développement de cet espace territoriale. Il est vrai que sur un plan géographique celui-ci est quelque peu éloigné du chef-lieu de la Commune ce qui peut représenter un certain obstacle au renforcement de leur relation.

Or, par ce système, il en ressort que l'association du KF se porte garant d'une certaine justice sociale de même que d'une certaine gestion de ressources généralement de nature publique (telles que les ressources naturelles, voire même certaines ressources financières), relevant normalement du ressort de la Commune. De la même façon les travaux engagés par le KF (réfection de la piste) ont également été pilotés de manière communautaire. Bien entendu, les membres de KF se sont entretenus avec les élus communaux afin d'obtenir leur aval. Les techniciens de l'intercommunalité se mobilisent également de manière régulière afin d'accompagner l'association.

Ne peut être remise en doute la forte propension de ce dispositif à attiser l'animation territoriale dans le sens où il contribue largement à l'organisation et la structuration des populations, à leur mise en mouvement, à la promotion d'échanges entre les acteurs du fokontany. Toutefois, la place laissée à la Commune pose ici question. Quel rôle joue désormais cette dernière dans les dynamiques de développement de ce fokontany ? De quelle manière ce système permet-il d'instaurer, sur un long terme, des modalités d'échange entre les populations (organisées ou non) et les élus de la Commune ?

On observe bien ici le fossé entre la réalité des moyens disponibles au sein des communes et la volonté des populations de s'engager dans des dynamiques de développement local. La substitution de la commune par la société civile peut-elle être évitée quand la première dispose des moyens qui manquent à la seconde<sup>28</sup> ?

---

28 Un des problèmes souvent pointés par les habitants réside dans l'absence de retour quant à l'utilisation des différentes taxes et impôts qu'ils versent sur le territoire même de leur fokontany. De la même façon, les fonds collectés par le chef de fokontany dans le cadre de certaines procédures administratives (délivrance de certificat de résidence par exemple) échappent au même fokontany. Ce mécanisme mis en place par le KF permet alors de contourner ces obstacles. Les habitants d'Amparihy versent directement de l'argent au KF (via le paiement de certaines amendes, ou alors les « droits » d'extraction de certaines ressources naturelles), ce qui leur permet en interne de planifier et concrétiser certaines initiatives de développement.