

## Thématique 4

# Appui technique et portage politique

*Volet n°3 : Approche thématique et regard croisé  
sur les expériences du Bénin et de Madagascar*

## Table des matières

<b>Enjeu n°1 : La mise en capacité des ressources humaines</b> .....	<b>3</b>
<b>Des compétences propres à l'animateur</b> .....	<b>3</b>
Des processus de sélection adaptés .....	4
Des mécanismes de renforcement des capacités .....	6
<b>La fonction d'animateur : définition et mise en application</b> .....	<b>10</b>
<b>La neutralité de l'animateur</b> .....	<b>12</b>
Prévenir les risques en amont .....	13
Garantir sa neutralité en aval .....	14
<b>Moyens et capacités d'actions</b> .....	<b>16</b>
Des dispositions matérielles .....	16
Des outils de connaissances .....	17
Quelques questionnements/réflexions ouvertes .....	19
<b>Enjeu n°2 : Le fonctionnement adéquat de l'institution</b> .....	<b>24</b>
<b>Le cadre technique des collectivités et associations intercommunales</b> .....	<b>24</b>
Une synergie d'équipe .....	25
Les stratégies de coordination interne .....	28
<b>Le portage politique de la démarche d'animation territoriale</b> .....	<b>30</b>
La compréhension de la démarche .....	30
L'adhésion à l'animation territoriale .....	31
Le portage de la démarche .....	32
<i>Fiche d'expérience n°9 – Le défi de l'ancrage institutionnel du dispositif de l'animation territoriale</i>	
Expérimenter pour comprendre et adhérer.....	32

Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Région Picardie ou au sein d'autres programmes de développement, on observe que la démarche d'animation territoriale est presque toujours incarnée par des ressources humaines. Il semble en outre que la nature des enjeux de l'animation territoriale (*Cf. Volet n°2 : Approche conceptuelle*) se traduise par une certaine exigence d'engagement et de mobilité de la part des individus qui la portent.

Animateur de territoire est un métier complexe en ce sens qu'il recouvre des réalités très variées. Cette diversité s'observe :

- au sein des compétences (spécifiques ou transversales),
- dans la nature de la fonction (animateur dédié à temps plein ou technicien pratiquant l'animation en plus d'autres fonctions),
- ou dans le positionnement de l'agent (intercommunalité, Commune, Etat, autres).

De la même façon, selon les institutions et les territoires, ce métier prend diverses appellations. Nous parlons au Bénin des Animateurs de Territoires (ADT), d'animateurs villageois ou d'arrondissement, voire d'Animateurs de Développement Local (programme de la Banque Mondiale). À Madagascar, nous faisons référence aux Animateurs de Territoire, Planification et Gouvernance Locale (ATPGL), aux Animateurs Pôle Urbain et Développement Intercommunal (ATPUDI) ou encore aux Agents de Développement (AD).

Quel que soit le nom qui leur est attribué, leur point commun réside bien dans le fait **d'assurer une fonction d'accompagnement de proximité des acteurs locaux, de mobilisation et d'intermédiation sociale.**

Ceci étant on ne peut écarter le fait que ces ressources humaines, loin d'être isolées, se positionnent toujours au sein d'organisations. Puisque notre étude porte essentiellement sur la gouvernance territoriale, nous nous concentrerons sur les collectivités territoriales décentralisées porteuses de démarches d'animation.

Cette quatrième sous-partie se divise donc en deux sections :

- une première essentiellement dédiée à la question des ressources humaines en elles-mêmes et des dispositions qui leurs permettent d'assurer efficacement leurs fonctions d'animation ;
- une seconde axée sur la collectivité porteuse de la démarche d'animation territoriale au travers de ses dimensions techniques et politiques.



## Enjeu n°1 :

### La mise en capacité des ressources humaines

Dans les programmes de coopération décentralisée entre la Région Picardie et ses partenaires, l'animateur se caractérise par sa grande polyvalence :

- C'est un agent mobile qui anime la vie locale et accompagne les populations en vue (i) de les positionner comme acteurs du développement sur leur territoire, et (ii) de les renforcer en leur qualité d'interlocuteur voire collaborateurs des collectivités territoriales ;
- Il réalise un travail de proximité auprès des collectivités (techniciens et élus) afin de faciliter la conception et la mise en œuvre des politiques publiques de développement territoriale, notamment en leur garantissant un point d'ancrage au plus près des populations ;
- Il est finalement un médiateur ou facilitateur du dialogue entre les différents acteurs du territoire (élus et populations organisées ou non) et opère pour ce faire un travail permanent d'appui, de renforcement des capacités, de communication à leur côté ;
- En ce sens, et d'un point de vue plus technique, il présente aussi des qualités évidentes en matière d'ingénierie territoriale, d'élaboration et de maîtrise des outils de la gouvernance.

L'animation ne peut donc pas ici être assimilée à une simple activité car elle correspond bien à une fonction à part entière.

Mais il ne suffit pas de faire porter la fonction d'animation par une personne pour que celle-ci soit en capacité de l'assurer efficacement. Il faut aussi l'outiller convenablement et faciliter l'exercice de la fonction – notamment en garantissant sa neutralité.

## □ 1.1 - Des compétences propres à l'animateur

Dans la mise en place des démarches d'animation territoriale, les collectivités recherchent avant toute chose à se doter de ressources humaines performantes dans la mesure des moyens dont elles disposent.

Il peut être attendu de l'animateur qu'il présente certaines compétences dans les domaines tels que l'ingénierie territoriale (connaissance du fonctionnement des collectivités et maîtrise des outils notamment de planification), la médiation sociale, l'animation dans des cadres variés (de l'assemblée villageoise au comité intercommunal) et face à un public diversifié, parfois non-instruit, le montage et la conduite de projets.

Les domaines du développement étant variés, l'animateur doit aussi être en mesure de s'approprier les différentes thématiques (maîtrise d'ouvrage, eau, hygiène et assainissement, éducation, genre, santé, etc.) qu'il sera amené à travailler<sup>1</sup>. Tout ceci implique finalement une grande adaptabilité et capacité d'apprentissage de sa part.

Comment les collectivités peuvent-elles attirer ces compétences ou les renforcer au sein des ressources humaines qu'elles souhaitent mobiliser pour assurer une fonction d'animation territoriale ?

### Des processus de sélection adaptés.

C'est la première condition pour une collectivité ou association intercommunale qui cherche à se doter d'animateurs performants : la rigueur des mécanismes de recrutement.

#### **Encadré 4.1 – La première vague de recrutement des ADT dans les Collines.**

Les premiers ADT ont été recrutés dans les Collines en 1996. Le processus a notamment été conduit par le CIDR, partenaire technique dans les programmes de coopération décentralisée au Bénin. De rigoureux critères de sélection avaient été établis en amont tel que le cursus suivi par les postulants (sa nature, qualité et niveau). Cette démarche avait débouché sur le recrutement d'animateurs issus de formations universitaires.

La rémunération proposée avait à cette époque été pensée de façon à être attractive pour les personnes répondant à ces exigences de qualification.

D'autre part, des « enquêtes de moralité » avaient été menées auprès de l'entourage des postulants afin de s'assurer cette fois que leurs qualités personnelles étaient bien en adéquation avec celles attendues pour la fonction d'ADT (adaptabilité, neutralité, dynamisme, engagement dans l'animation locale, etc.).

---

<sup>1</sup> D'autant plus s'il s'agit d'un agent interdisciplinaire, non spécialisé, comme dans les coopérations entre la Région Picardie, le Bénin et Madagascar.

Au-delà des entretiens individuels proprement dits, la qualité du processus de sélection dépend de plusieurs paramètres :

→ **La vision stratégique de l'institution qui recrute**

Les critères qui permettent d'identifier la personne adéquate découlent d'abord d'une certaine vision de la part du recruteur concernant cette fonction d'animation, des perspectives dans lesquelles il envisage de la mobiliser. Ainsi, recruter l'animateur implique inévitablement que la collectivité dispose d'une stratégie cohérente et explicite (*Cf. Thématique 2 : Se préparer au dialogue*).

→ **Les ressources propres disponibles et les contraintes liées aux ressources extérieures**

Les moyens dont disposent les collectivités influent nécessairement sur leurs capacités à recruter de nouvelles ressources humaines. Elles se confrontent notamment à l'incompatibilité entre les moyens qu'elles sont prêtes à investir et le niveau de rémunération demandé par des personnes disposant d'un niveau qualifié pour assurer convenablement la fonction.

Les Programmes d'appui extérieurs dont elles peuvent bénéficier peuvent en ce sens constituer des sources intéressantes de subvention pour ces postes. Toutefois la problématique qui se pose alors sur le long terme concerne la pérennisation des ressources humaines dans les collectivités et leur pleine prise en charge, notamment lorsque les grilles de salaires pratiquées par les bailleurs internationaux ne correspondent pas à celles potentiellement supportables par les collectivités locales.

**Encadré 4.2 – Le recrutement des AD à Madagascar.**

Avec l'impulsion du programme PDP, les Communes membres de l'ACPU, l'ACA et l'UNICOSA ont commencé depuis deux ans environ à recruter des Agents de Développement (AD). Toutefois, le manque de moyen évident des collectivités les a souvent conduit à mobiliser des ressources humaines déjà existantes au sein de leurs équipes et à élargir leur cahier des charges : des percepteurs de marché, agents de fiscalité voire même secrétaires comptables se sont ainsi retrouvés à assumer, en sus de leur fonction première, celle d'agent de développement. Au delà de l'adéquation des compétences d'une fonction à l'autre, cela laisse également à se questionner sur leur compatibilité (entre gérer la collecte des impôts souvent connoté négativement et assurer la mobilisation et cohésion sociale au sein d'un village par exemple). L'animation territoriale est-elle alors réduite à une façade ?

### → Les systèmes de formation des animateurs.

On ne peut aborder la question des ressources humaines sans extrapoler sur le système d'éducation et de formation universitaire présent sur le territoire national. Recruter des animateurs qualifiés implique que l'on trouve ces compétences sur le territoire et notamment car le territoire les « produit ». En ce sens, existe-t-il des établissements de formation (publics ou privés) adaptés à la fonction de l'animation territoriale<sup>2</sup> ? Et si c'est le cas, quelle capacité d'attraction ont-ils à l'égard des populations ? Permettent-ils de former un nombre suffisant de ressources humaines au regard de la demande des collectivités ou autres instances pratiquant l'animation territoriale ?

### → La partialité lors du recrutement.

Est ici abordée la dérive qui consiste à favoriser, dans la sélection des ressources humaines, la proximité des liens (familiaux, amicaux, partisans...) aux dépens des compétences et donc de l'intérêt de la collectivité. Cette pratique appelle finalement à se questionner sur notre premier point : la compréhension des collectivités par rapport à la fonction de l'animation et la vision stratégique qu'elles peuvent en avoir au regard des politiques publiques qu'elles souhaitent conduire sur leur territoire<sup>3</sup>.

### Des mécanismes de renforcement des capacités.

Les compétences manquantes lors du processus de recrutement peuvent aussi s'acquérir par la suite. Ainsi, en aval, les mécanismes de renforcement des capacités permettent d'alimenter la performance des animateurs et de répondre également aux besoins en connaissance et savoir-faire générés par l'évolution de la fonction (nouveaux publics, nouvelles activités, nouvelles thématiques ?).

---

<sup>2</sup> Au Bénin, des discussions avaient été engagées entre les trois intercommunalités des Collines, de l'Alibori et du Borgou avec la Maison des Collectivités Locales afin de mettre en place un système de formation pour les animateurs de territoire. L'idée était d'introduire ce parcours au sein du Centre de Formation pour l'Administration Locale du Bénin (CEFAL). Le CEFAL est « une école d'application et de perfectionnement du personnel des administrations locales, des élus municipaux, communaux et locaux » créée en 2011. Ce projet de formation reste à ce jour en suspens...

<sup>3</sup> Dans une des Régions situées au centre de Madagascar, ce mécanisme de favoritisme par rapport à la famille a par exemple conduit au recrutement d'un agent intercommunal plus attaché au système monarchique qu'au processus de décentralisation en cours. Ses convictions personnelles n'étaient pas en accord avec sa fonction d'appui aux collectivités territoriales. L'un des membres du jury de recrutement avait omis de signaler le lien de parenté qui l'unissait à ce candidat. Après avoir pris connaissance de cette situation, l'intercommunalité a pris la décision d'annuler le recrutement.

Les mécanismes de renforcement des capacités peuvent prendre diverses formes :

→ **Des systèmes classiques de formation** qui offrent des cadres formels de transfert de connaissances.

#### **Encadré 4.3 – Les systèmes de formation pour l’animation (Madagascar).**

Lors de la prise de fonction des Agents de Développement communaux (AD), en 2012 ou 2013, des sessions de formations ont été organisées dans la Région Diana. L’ensemble des AD des Communes membres des trois intercommunalités partenaires a été réuni pendant près d’une semaine (sur deux sessions différentes) afin que les ATPGL puissent les former sur tout le processus d’élaboration des Plans de Développement du Fokontany (PDF) qu’ils seraient alors amenés à porter.

Un mécanisme similaire a été mis en place au Bénin avec l’avènement du réseau d’animation locale, via la désignation des animateurs villageois et d’arrondissement dans les Collines comme en Alibori. Les formations portaient alors sur le leadership, la conduite de réunion, les techniques de prise de note, les techniques de négociation, la prise de parole, l’identification des leaders, la mobilisation sociale,... Elles étaient préparées et animées au sein de l’intercommunalité par les ADT eux-mêmes.

→ **Des systèmes d’apprentissage** par l’observation et la pratique qui permettent directement de « mettre le pied à l’étrier ».

#### **Encadré 4.4 – L’apprentissage par la pratique.**

Dans les Programmes PDL (Bénin) et PDPU (Madagascar), les mécanismes de formation des animateurs ont souvent été complétés par des systèmes d’apprentissage par la pratique permettant de mieux expérimenter le métier.

Ainsi en Région Diana, les Agents de Développement (AD) ont bien souvent accompagné les ATPGL directement sur le terrain lors des assemblées de fokontany. Ils pouvaient ainsi observer leurs manières de procéder et à leur tour prendre le relais afin de s’exercer sur certaines phases d’animation de l’assemblée.

Du côté du Bénin, les départements de l’Alibori et du Borgou ont pu bénéficier de l’antériorité des Collines en matière d’animation territoriale pour générer des systèmes d’apprentissage auprès des ADT. Des visites d’échange étaient ainsi organisées dans les Communes afin que les animateurs des deux autres intercommunalités puissent apprendre directement à partir de l’exercice de la fonction par un animateur en personne, vivre l’expérience de l’animation dans les Collines.



→ **Des mécanismes de partage** des connaissances et savoir-faire basés sur l'expérience, le vécu des praticiens de l'animation.

#### **Paroles d'acteur 4.1 – L'animation de réseaux de techniciens.**

Au niveau des deux intercommunalités du GIC et de l'APIDA, des réseaux d'animateurs ont été mis en place au niveau des Communes. Ils se réunissaient régulièrement afin de partager leurs expériences. Au niveau du Borgou, du fait de l'étroite relation entre leurs fonctions, ce sont des réseaux d'ADT et de planificateurs communaux qui ont été mis en place.

*« L'ADT ne peut être un agent isolé. Afin de favoriser les échanges et de renforcer les réflexions, les ADT ont été organisés en réseau sur un plan intercommunal. Ils réalisaient des rencontres périodiquement, en fin de chaque mois afin de faire des points de situation mensuel ».*

Ancien ADT (Mairie de Segbana – Département de l'Alibori – Bénin)

Dans un même ordre d'idée, des Rassemblements Inter-Programmes (RIP - entre le GIC, l'APIDA et l'ADeCoB) ont également été organisés afin cette fois de favoriser des échanges entre les intercommunalités des différents départements animés par des logiques de développement similaires.

*« Les RIP s'animaient tous les trois mois. Cela nous permettait d'exposer ce qui avait été fait le trimestre passé et puis de discuter des perspectives à venir. Ces rassemblements favorisaient certaines synergies entre les programmes et permettaient d'établir les bases d'éventuelles collaborations. Si nous rencontrions des difficultés, nous pouvions ainsi échanger sur les expériences des différentes intercommunalités. Les RIP rassemblaient les directeurs des associations intercommunales ainsi que certains cadres tels que les ADT (au moins deux par départements), et parfois quelques maires. L'organisation de l'évènement était prise en charge par l'intercommunalité qui accueillait et nous tournions entre les différents départements des Collines, de l'Alibori et du Borgou ».*

Ancien ADT (ADeCoB – Département du Borgou – Bénin)



### Point(s) d'attention

#### ▪ Acteur ou agent<sup>4</sup> automate de l'animation ?

Si les mécanismes de formation permettent de renforcer les capacités des animateurs, il n'en reste pas moins à déterminer la nature des capacités que l'on souhaite renforcer. Sans faire référence aux compétences techniques évoquées en introduction, il s'agit ici d'évaluer si les formations proposées permettent ou non à l'animateur de composer par lui-même à partir des connaissances et savoir-faire transférés. A-t-il finalement les outils pour prendre du recul sur sa fonction, porter un regard critique sur la démarche et les pratiques de l'animation, voire innover ?

Finalement, doit-être pris en compte le risque de promouvoir non pas un acteur mais un automate de l'animation. Ceci amène de nouveau à se questionner sur les attentes des collectivités par rapport à cet agent.

### □ 1.2 - La fonction d'animateur : définition et mise en application.

Quelles sont les attributions de l'animateur ? Qu'est-il chargé de faire très concrètement dans le cadre de ses fonctions ?

Au delà de ses compétences, c'est la fonction elle-même d'animateur qui mérite de faire l'objet de certaines précisions. Ce qui est ici en jeu : le degré d'appropriation de la démarche d'animation non seulement par celui qui la porte mais également par ceux qui l'entourent (et notamment les collectivités auprès desquelles il opère).

Une définition adéquate du cahier des charges de l'animateur (qui dépend de la clarté des perspectives envisagées par la collectivité concernant la démarche d'animation) facilite en premier lieu cet exercice de précision concernant la définition du rôle et des missions de cet agent. Toutefois, entre l'existence d'un tel outil, son appropriation par les diverses parties prenantes et sa mise en vigueur certains écarts peuvent être observés.

---

<sup>4</sup> A comprendre ici au sens de l' « agentisation » : soit le fait de placer une personne en position d'agent, d'exécutant dépourvu de responsabilités ou de marges d'initiative.



### Point(s) d'attention

- **Animateur : une fonction valise.**

Dans les programmes de coopération décentralisée avec la Région Picardie, l'animateur a souvent été positionné comme un facilitateur des démarches de planification voire également de maîtrise d'ouvrage. Or c'est justement cette position intermédiaire de l'animateur (qui n'est pas totalement technicien mais travaille toutefois au plus près de ces derniers) qui est parfois difficile à saisir et peut conduire à détourner la fonction d'animation de ses objectifs premiers<sup>5</sup>.

Ainsi, dans des collectivités manquant parfois cruellement de techniciens, le positionnement de l'animateur devient alors l'opportunité pour (volontairement) combler les manques notamment en le responsabilisant sur un ensemble d'activités dépassant largement ses propres fonctions.

Enfin, que doit faire l'animateur ? A qui doit-il rendre des comptes ? Tout cela est-il bien clair à ses yeux ? Et aux yeux de ses collègues et supérieurs ?

#### Encadré 4.5 – Agent de Développement : une fonction multiple.

Bien que pensé initialement comme un point d'ancrage entre les populations et la Commune et notamment au travers de tout le processus d'élaboration et mise en œuvre des PDF, l'AD devient souvent un « agent à tout faire ». Dans les Communes rurales de Madagascar l'organigramme compte peu de techniciens. Ce nouvel agent est alors perçu comme une opportunité, pour la mairie comme pour l'intercommunalité.

L'AD se retrouve par exemple chargé par le maire d'assurer le recensement de la population, de sensibiliser les habitants au civisme fiscal (voire même de répartir les fiches d'imposition) ; par les ATPGL de collecter les données sur le territoire afin d'établir des monographies et de conduire de pair avec eux le processus d'élaboration des PDF ; par les Chargés de Maîtrise d'Ouvrage de les appuyer sur le terrain dans le suivi et la gestion des équipements publics ; ...

Au final, cet agent compte un panel d'interlocuteurs qui le responsabilisent sur une grande diversité d'activités entre lesquelles il peine à établir des passerelles logiques. Quelle est donc la capacité de recul et d'innovation qu'il peut avoir sur sa fonction ?

- Un difficile positionnement : entre substitution et facilitation

---

<sup>5</sup> Au cours d'un entretien avec un secrétaire général d'une commune béninoise au sein de laquelle un ADT avait été positionné depuis plus de 4 années, ce premier se réjouissait de la présence dans l'équipe de cette nouvelle personne qui l'assistait dans les réunions internes, prenait en charge la rédaction de certains rapports et pouvait appuyer les organes de passation des marchés publics... Très clairement, la fonction de l'animateur n'était pas assimilée par ce SG...

Largement reconnu comme la personne qui se positionne derrière les populations et derrière les élus pour les pousser à se rencontrer et les outiller de manière à faciliter leurs échanges, la pratique même de la fonction d'animateur n'est pas aussi aisée qu'elle n'y paraît sur le cahier des charges. Face à certaines contraintes inhérentes aux projets et au regard de certaines lacunes chez les acteurs (qui mériteraient un travail d'accompagnement en profondeur parfois incompatible avec le temps du projet), on relève une réelle difficulté pour l'animateur de trouver un juste milieu entre facilitation et substitution.

La question du « faire » ou du « faire-faire » ressurgit de façon récurrente dans l'exercice de sa fonction. C'est, au travers de cela, la façon de considérer la finalité de la fonction qui est en jeu, ainsi que l'objet d'attention première de l'animateur : le projet ou l'acteur ?

#### **Encadré 4.6 – L'ATPG : messenger ou facilitateur dans le cadre du FAIL ?**

Le FAIL est un fonds mis en place dans le cadre de la coopération. Une de ses vocations est d'être un vecteur de collaboration (contractualisation) entre les associations et les élus communaux. Il est l'objet autour duquel devraient se rapprocher ces différentes parties en vue d'établir les modalités de son utilisation (soit la sélection et conception du projet à conduire, et si nécessaire le mode de gestion de certains équipements qui en résultent).

Or dans la pratique, il s'avère que, dans une majorité de cas, les seuls moments donnant effectivement lieu à une rencontre entre représentants d'associations et Maires (éventuellement des conseillers communaux) se concentrent dans les phases initiales d'information dans les fokontany sur l'existence du FAIL, voire in fine les cérémonies d'inauguration des ouvrages. Dans certains cas des négociations ont toutefois lieu, concernant notamment l'approvisionnement de certains matériaux.

Si tout un travail est porté par l'animateur pour appuyer les associations dans certains aspects techniques, tels que la conception du projet et sa budgétisation, il semble qu'il soit ensuite amené à prendre directement le relais lorsqu'il s'agit de faire la promotion du dit projet auprès du Comité Intercommunal de Financement (le CIF). De la même façon la contractualisation elle-même donne rarement lieu à une rencontre de visu entre les deux parties, chacune signant le document par l'intermédiaire de l'ATPGL.

Les prémices d'un rapprochement entre collectivités et société civile se font sentir dans toutes les intercommunalités, dans le sens où les élus sont davantage sensibilisés sur le potentiel que représentent les associations dans les dynamiques de développement de leurs Communes. Cependant, si l'objectif de faire porter la réalisation de certains projets par des associations est globalement atteint, celui d'établir les bases d'un dialogue itératif avec les collectivités reste à construire.

### □ 1.3 - La neutralité de l'animateur

L'animateur est celui qui a pour fonction de rassembler, de mettre en lien les populations entre elles (dans la diversité qui est la leur) et avec les collectivités territoriales (et notamment les élus). Sa fonction le conduisant à réaliser un réel travail de proximité auprès des acteurs du territoire, il se trouve indubitablement à l'interface d'un grand nombre d'intérêts partisans liés par exemple à l'appartenance à un lignage, un groupe ethnique, une association, un parti politique, etc. Or la confiance mutuelle entre animateur et population, animateur et élus, s'avère fondamentale dans la démarche d'animation territoriale.

La nécessité pour cet agent de conserver une certaine neutralité est une condition essentielle dans l'exercice de sa fonction, dans le sens où tout rattachement à des groupes d'intérêts serait susceptible de mettre à mal ses relations avec d'autres acteurs du territoire.

#### Encadré 4.7 – Quelques cas d'entorse à la neutralité de l'animateur...

S'il est clairement établi, dans le cadre des programmes de coopération décentralisée, que la neutralité de l'animateur est une condition sine qua non à l'exercice de sa fonction, le respect de ce principe n'apparaît pas évident de facto, ce qui a pu conduire dans quelques occasions à des dérives :

- Au lancement du PDL-Collines, il est apparu aux yeux de l'intercommunalité que l'un des ADT était trop proche du préfet. L'affichage de sa coloration politique et de sa proximité avec la personne du préfet impactait la bonne réalisation de son travail, à tel point que le programme a été amené à remercier cet agent.
- A Madagascar, un des Agents de Développement (AD) travaillant auprès d'associations, et notamment dans le cadre des projets financés via le FAIL, s'est avéré être lui-même trésorier d'une association ayant justement été sélectionnée pour percevoir les fonds et recevoir l'appui nécessaire à la conduite du projet.
- Un second n'est autre que l'enfant du maire lui-même et a d'ailleurs été recruté sur la base de ce seul fait. Quelle est donc sa capacité à mobiliser les populations dans leur entièreté, y compris les personnes opposées à la politique du maire en question ?

Ceci étant, comment s'assurer de la retenue de l'animateur concernant son éventuelle coloration politique ou partisane ?

### Prévenir les risques en amont

Comme mentionné précédemment, le processus de sélection lui-même permet de prévenir de potentiels incidents concernant la personne de l'animateur. L'exemple des enquêtes de moralité pratiquées dans les Collines au lancement du programme PDL (Cf. encadré 4.1) illustre bien les procédés mobilisables.

Dans un même ordre d'idée, certains critères de sélection donnent d'emblée des informations sur les profils recherchés et constituent en ce sens des filtres quant aux candidatures recueillies<sup>6</sup>.

L'idée a également été avancée d'accompagner le cahier des charges de l'animateur par la création d'une charte éthique stipulant très clairement les principes sur lesquels faire reposer la fonction de l'animateur. De manière générale, l'animateur comme les techniciens communaux et intercommunaux se doivent d'œuvrer dans l'intérêt de la collectivité et non de servir les intérêts politiques des élus (qu'ils soient de la majorité ou pas).

### Garantir sa neutralité en aval

Néanmoins, le fait de formaliser par écrit l'impératif de respect de neutralité de l'animateur de territoire n'en garantit pas à fortiori son application dans les faits. Comment alors s'en assurer ?

Bien que le concept de contrôle ou d'évaluation des agents soit souvent mal perçu, il apparaît qu'il joue un rôle important tout d'abord pour prévenir certaines dérives (certains partis pris qu'aurait pu choisir de valoriser l'animateur en l'absence d'un tel système) mais aussi appliquer la sanction adéquate si une faute est commise.

---

<sup>6</sup> Ainsi la question de l'origine de l'animateur, soulevée lors du processus de capitalisation, reste encore à ce jour en suspens. Doit-il être issu du territoire sur lequel il opère ?

D'un côté son attachement au territoire lui confère d'emblée une connaissance plus poussée des dynamiques qui l'animent. Son intégration auprès des habitants (dont il fait finalement partie) paraîtrait par la même facilitée. Ainsi en est-il au Bénin, où plusieurs ethnies se côtoient dans chaque Commune, ce qui implique pour l'animateur d'être en capacité de parler plusieurs langues.

Toutefois, être un enfant du territoire signifie aussi être partie prenante de ce même territoire. L'histoire et la situation personnelles ou familiales de l'animateur pourraient-elles alors jouer en sa défaveur ? D'autre part, si le fait de privilégier un étranger dans le poste d'animateur le libère directement d'éventuels enjeux relationnels, il doit relever le défi de s'intégrer sur le territoire afin d'y gagner la confiance de ses habitants. A Madagascar, l'extrême réserve qui existe face au « vahiny » (à l'étranger) en est l'exemple type. En outre, construire une histoire avec son territoire d'affectation implique pour l'animateur un risque d'implication partisane qui augmente avec le temps. Finalement, est-ce plus difficile pour un autochtone de travailler sur son territoire que pour un étranger ?

#### **Encadré 4.8 – Le suivi et l'évaluation des ADT.**

Très rapidement après le lancement du programme de coopération dans les Collines (au cours de l'année 2000), la Maison des Collectivités Locales (MCL), émanation du Ministère de la Décentralisation a pris le relais du CIDR dans le processus de suivi et d'évaluation des animateurs de territoires (ADT).

Plusieurs chargés de mission étaient alors affectés à ces fonctions. Ils organisaient trimestriellement des missions sur le terrain et annuellement un bilan complet d'évaluation du travail réalisé par l'animateur. Il ne s'agissait pas seulement de s'entretenir avec lui, mais aussi de discuter avec son entourage pour évaluer le degré de satisfaction à l'égard de son attitude et du travail réalisé. Les chargés de mission de la MCL se rapprochaient par exemple des membres du Comité de Territoire (dans les Collines). Ils sollicitaient ensuite le maire de la Commune de référence. Après cette tournée auprès des acteurs de la Commune, ils faisaient le bilan auprès de l'intercommunalité. Il s'agissait vraiment d'appréhender le travail réalisé par les animateurs ainsi que le respect d'une certaine éthique au travers du degré d'appréciation de leurs supérieurs, collaborateurs et « bénéficiaires ».

Le maintien en poste de l'ADT d'une année sur l'autre dépendait directement des résultats issus du processus d'évaluation. Il est ainsi arrivé qu'un des animateurs ne soit pas reconduit sur l'année suivante.

Toutefois, ce système de suivi s'est quelque peu émoussé avec le temps et notamment suite à de profonds changements dans les ressources humaines de la MCL. La décision avait alors été d'affecter un unique chargé de mission dans le suivi et l'évaluation des ADT des Collines, de l'Alibori et du Borgou. Les missions sur le terrain sont devenues plus rares et l'évaluation s'est concentrée autour de la communication de certains rapports entre ADT et MCL, n'incluant quasiment plus les autres acteurs de l'animation. Ces changements dans le système de suivi auraient eu pour conséquence quelques dérives de comportement chez certains animateurs.



### Point(s) d'attention

#### ▪ Quel genre de suivi ?

Tel que constaté dans l'encadré précédent, la mise en place d'un mécanisme de suivi ne suffit pas à lui seul. Cet exercice, loin de constituer un mode de vérification du travail réalisé par l'animateur, conditionne en amont la manière dont il aura tendance à porter sa fonction. En sus du cahier des charges, il donne des indications à l'animateur sur la manière dont il doit concevoir et pratiquer sa fonction.

En ce sens, le suivi réalisé auprès de l'animateur ne peut se limiter à une dimension purement quantitative au risque de passer à côté de tout ce qui constitue le cœur de son métier. Par « suivi quantitatif », il est par exemple fait référence au contrôle réalisé sur les déplacements de l'animateur (signature d'un ordre de mission pour attester de sa visite sur le terrain), aux rapports concernant l'animation ou non d'une assemblée, le nombre et la nature des participants, ou l'ordre du jour. Si ces éléments semblent essentiels pour apprécier l'effectivité du travail réalisé par l'animateur, ils ne nous indiquent rien sur la qualité des dialogues, les réflexions qui en ont émergé ou l'ambiance qui s'est ressentie autour de l'activité.

### □ 1.4 - Moyens et capacités d'action

Malgré son niveau de compétence, son adhésion à une certaine éthique et la clarté de son cahier des charges, si l'animateur ne dispose pas de certains moyens pour effectuer son travail, c'est la qualité voire même l'existence réelle de la démarche dans son entièreté qui sont mises à mal. Bien qu'on ait tendance à réduire les moyens à leur dimension matérielle, ceux-ci embrassent également d'autres paramètres tout aussi primordiaux.

#### **Des dispositions matérielles.**

De la même façon que pour les autres techniciens communaux ou intercommunaux, l'animateur a besoin, pour opérer, de bénéficier de manière très basique d'un certain cadre de travail : bureau, équipements et matériels de bureautique.

Toutefois, la différence s'impose ici dans le fait que l'animateur est un agent dont l'activité nécessite de se trouver constamment sur le terrain. De par sa fonction particulière d'appui aux divers acteurs du territoire et de mise en relation de ces acteurs-là, il doit pouvoir se rendre disponible et intervenir jusque dans les villages les plus enclavés.

Outre la large superficie des communes béninoises et malgaches, et par extension du territoire intercommunal, ces deux pays pâtissent de défaillances certaines dans leur couverture en voies de communication (en quantité et qualité) et dans l'organisation des modes de transports. Les besoins de l'animateur en moyens de déplacement le rendent alors



particulièrement dépendant (i) des ressources disponibles dans son institution et (ii) de la volonté de ses décideurs de les mobiliser à cet effet.

#### Paroles d'acteur 4.2 – Quelles capacités de déplacement pour les animateurs ?

*« Il manque sérieusement de moyens de déplacement pour vraiment établir la fonction d'agent de développement. Les fokontany d'intervention par rapport au chef-lieu de la commune sont éloignés. La Commune elle-même fait environ 136 kilomètres de long. Si je pars du chef lieu pour aller dans un fokontany à l'opposé, je ne peux pas faire l'aller et retour dans la journée, il faut rester deux ou trois jours. Tous les trajets, je les fais à pied ou j'essaie de trouver des occasions si je connais des gens qui voyagent. Mais pour aller dans certains fokontany, même en bicyclette ce n'est pas possible à cause de l'état de la piste, surtout en saison des pluies ».*

Agent de Développement (Commune rurale – District d'Ambilobe – Madagascar)

#### Des outils de connaissance.

Pouvoir se déplacer sur le terrain constitue une première étape, garantir la qualité du travail de l'animateur en est une autre. Précédemment (Cf. *Thématique 1 : le dialogue, et Thématique 2 : se préparer au dialogue*), il avait été mentionné le rôle que jouait l'animateur (i) dans le renforcement des capacités des acteurs, mais aussi (ii) dans l'orientation qu'il pouvait donner lors des échanges afin d'ouvrir de nouvelles voies de réflexions sur la manière de concevoir le développement du fokontany, de la commune ou encore de l'intercommunalité.

Des dispositions doivent être prises pour faciliter ses opérations de terrain et par là-même l'aider à mieux façonner son mode d'intervention. La nécessité de se constituer une certaine longueur d'avance par rapport aux acteurs qu'il accompagne conduit lui procurer, ou lui faire se constituer<sup>7</sup>, un ensemble d'outils lui offrant une meilleure lecture (plus concrète et réaliste) des réalités du territoire d'intervention.

Ces outils doivent permettre à l'animateur :

- De mieux connaître et analyser son territoire, ses potentiels, ses obstacles, sa couverture en équipements et services ;

---

<sup>7</sup> En effet, l'animateur lui-même engendre avec le temps une quantité importante de connaissances sur le territoire dans lequel il travaille et sur son évolution. Il peut lui-même être à l'initiative de la constitution de certaines bases de données ou certains écrits permettant de formaliser les connaissances qu'il a accumulées et de les répertorier. Au-delà du bénéfice pour la fonction d'animation, créer des supports de connaissances permet aussi de les diffuser dans l'institution porteuse (voire en dehors) et d'assurer la relève de l'animateur le jour venu. Mettre l'animateur en condition de coucher ses connaissances sur papier ou sur informatique, de les partager, implique donc une stratégie institutionnelle de capitalisation au fil de l'eau des connaissances et pratiques.

→ D'identifier, de localiser les acteurs du territoire dans leur complexité (groupes sociaux, ethniques ou religieux, organisations de la société civile, opérateurs économiques, institutions de l'Etat, etc.) et de maîtriser la nature des liens qui les animent (éventuels jeux d'acteurs, conflits, alliances tacites, etc.)<sup>8</sup>.

#### **Paroles d'acteur 4.3 – Connaître les communautés pour mieux animer.**

*« A cette époque nous voulions organiser une réunion dans le village de Gobada, à Savalou. C'est une commune essentiellement peuplée par des Mahi. A plusieurs reprises nous avons sollicité l'organisation de la réunion auprès du maire. Par trois fois il nous a autorisés à la réaliser après la messe le dimanche et par trois fois cela n'a pas fonctionné car les gens ne venaient pas. Nous sommes donc allés voir le père du maire qui était le chef du village. Il nous a conseillé de revenir le dimanche suivant. Nous avons donc commencé à faire l'animation, beaucoup de gens étaient sur la place pour la messe mais ils ne restaient toujours pas. Nous sommes donc allés directement voir le chef pour lui expliquer la situation. Le chef nous a accompagné sur la place et c'est alors que tout ceux qui étaient parti sont revenus, et nous avons pu faire l'animation. Ce que nous ne savions pas, c'est que chez les Mahi, il y a un grand respect du chef. On ne peut pas organiser de réunions si celui-ci n'est pas là ».*

Conseiller Technique au Bénin - CIDR

---

<sup>8</sup> Le territoire (fokontany, village, arrondissement, commune(s) ou région) sur lequel opère l'animateur est vivant au sens où il est entièrement constitué d'un entremêlement de relations entre les acteurs puisant parfois leur source depuis des générations. Si certaines peuvent être observées d'autres ne sont visibles ni à l'œil nu, ni dans les registres. C'est le cas à Madagascar de certaines alliances entre deux familles, deux lignages. Ces unions, formalisées à travers une cérémonie spécifique, prend souvent une place plus importante encore que certains liens biologiques qui peuvent relier des membres d'une même famille. Or, à la différence d'une naissance, d'un mariage ou d'un décès, ce type de lien n'apparaît dans aucun registre de l'état civil. Il conditionne toutefois fortement les relations entre certains acteurs du territoire et sur des générations. Il ne peut être écarté que ce lien configure forcément la tournure que peuvent prendre certaines discussions en assemblée de fokontany, au sein des CDF ou encore autour du FAIL, mais est pourtant susceptible d'échapper à l'animateur.

Au regard des expériences malgaches et béninoises, les outils mobilisés par les animateurs peuvent être de nature variée : monographie du fokontany, atlas diagnostique de la Région Diana, répertoires d'acteurs<sup>9</sup>, etc.

L'outil cartographique, bien que largement reconnu comme étant d'utilité première pour l'animateur de territoire, est néanmoins celui qui manque cruellement dans les collectivités et les intercommunalités (Cf. *Thématique 2 : Se préparer au dialogue*).

---

<sup>9</sup> Lors d'un échange avec un agent de développement dans l'intercommunalité de l'ACPU-DS, il a tout de suite été noté la connaissance élargie dont elle disposait concernant les acteurs présents sur son territoire, et notamment les associations auprès desquelles elle travaille. Elle a d'ailleurs sorti de son bureau, bien rangé, un registre des associations qu'elle s'était constituée afin de mieux préparer ses interventions mais aussi de pouvoir renseigner qui souhaite obtenir des informations sur la société civile et ses activités.



## Quelques réflexions et/ou questionnements ouverts

### ↻ Entre le temps du projet et le temps du changement.

De manière générale, le mode de gestion des programmes de développement issus de la coopération décentralisée s'inscrit dans l'esprit de l'outil « cadre logique ». En effet, la conception et la conduite des projets menés au sein des intercommunalités sont globalement sous-tendues par la définition des objectifs, l'identification des résultats attendus, la programmation des activités à mener, ainsi que l'élaboration de certains indicateurs de résultats facilitant le suivi et l'évaluation des actions.

Mais si la majorité des projets de développement vise in fine des résultats tangibles et palpables (construction d'une école, amélioration de la gestion des déchets, renforcement des services publics de base, etc.), la plus-value de la démarche d'animation territoriale réside bien dans sa propension à bousculer les citoyens (élus et non-élus) dans leur mode de penser, de se représenter et d'agir sur leur territoire.

Changer les mentalités est un travail de longue haleine. Toute sa complexité réside dans la traduction des objectifs de changement en modalités opérationnelles... et à les programmer en conséquence. Or, bien que les programmes de développement tendent à répondre au maximum aux réalités de l'environnement dans lequel ils s'inscrivent, le temps qui régule le projet se trouve parfois bien différent du temps nécessaire au changement.

Ainsi, dans le cas des démarches d'appui aux initiatives locales dans la Région Diana, le temps pour les associations de faire aboutir la construction d'un foyer social pour les femmes est sans conteste plus restreint que celui nécessaire à l'introduction parmi ses membres d'une certaine culture du dialogue et de la négociation avec les élus communaux. Maintenant, comment dans le « cadre logique » du projet, et par là même dans les modes de faire des animateurs, arrive-t-on à intégrer ces deux aspects ?

La pression qui peut peser sur les animateurs quant à l'exigence de résultats ne peut-elle pas être à l'origine de ce phénomène de substitution abordé précédemment ? En effet, si l'on admet que l'évaluation du travail des animateurs repose sur leur propension à répondre aux indicateurs prédéfinis, ne risquent-ils pas d'être tentés, dans une logique de gain de temps, de faire certaines choses par eux-mêmes ? Plutôt que de préparer respectivement les associations et les élus à se rencontrer (convaincre, mettre en capacité, organiser un rendez-vous, prévoir les déplacements, préparer la médiation,...), n'est-il finalement pas plus tentant de « faire le

messenger » ? D'atteindre les objectifs et obtenir les résultats attendus, même si l'on n'a pas eu le temps de générer un réel ancrage des changements souhaités<sup>10</sup> ?

Finalement, il semble que la nature des indicateurs ou la formulation des résultats attendus impacte directement les interventions des animateurs. La question de l'évaluation de la démarche d'animation territoriale est ici centrale au sens où elle tend à prédéterminer la forme que prendra concrètement l'animation. Comment alors penser et concevoir ces indicateurs de manière optimale ?

## Quel positionnement pour l'animateur ?

Agent de l'Etat ou des collectivités territoriales ? Ressources humaines communales ou intercommunales ? La question du positionnement de l'animateur de territoire est particulièrement délicate. Au Bénin, alors qu'aujourd'hui se discute la généralisation de la fonction sur l'ensemble du territoire national, elle continue d'animer les débats. Loin de se réduire à une simple considération géo-administrative, la problématique du positionnement de cet agent fait directement écho à la représentation que l'on se fait de la fonction et de son articulation avec le système de gouvernance locale.

Il est ici proposé de recenser différentes configurations possibles et de balayer pour chacune les principales réflexions qu'elles soulèvent.

### → Agent de l'Etat ?

Si l'animateur est associé à un agent de l'Etat (recruté et financé par la fonction publique), il peut néanmoins être affecté auprès des collectivités territoriales assurant ainsi la réalisation de son travail avec l'ensemble des acteurs du territoire. Cette configuration a progressivement été privilégiée au Bénin où l'ADT, recruté dès 2006 par le Ministère de la Fonction Publique, exerçait ses fonctions au sein des Communes du département des Collines, de l'Alibori et plus tard du Borgou<sup>11</sup>.

Cet agencement repose principalement sur la volonté de préserver la neutralité de l'animateur considéré (du fait de sa forte proximité avec les populations et les élus notamment) comme un agent au statut particulier. Il permettrait alors d'éviter que l'animateur ne devienne un agent au service du maire plutôt que de la collectivité.

De la même façon, il est préférable de ne pas positionner l'animateur sous l'autorité des élus communaux parfois susceptibles de se sentir dérangés par la fonction d'animation. Les cas où

---

<sup>10</sup> L'atmosphère institutionnelle et sa stabilité joue également un rôle important. Le Conseil Régional de la Diana a connu récemment « une valse des chefs de Région ». Nommés directement par la présidence, plusieurs se sont récemment succédés, ce qui impliquait pour les techniciens régionaux de « faire leurs preuves » à chaque fois pour justifier du maintien de leurs postes. Dans des situations similaires, les agents sentent davantage le besoin de présenter des résultats visibles, peut-être donc d'enchaîner les activités et augmenter leur production, écartant momentanément l'ancrage d'un changement invisible.

<sup>11</sup> Il était toutefois coordonné par l'intercommunalité ce qui constituait finalement un système tripartite d'ancrage de l'animateur, réparti entre l'Etat, la Commune et l'association des Communes.

des élus limitent les interventions des animateurs, ou les mobilisent sur des fonctions très différentes ne sont en effet pas rares.

Toutefois, est-ce que faire de l'animateur un agent de l'Etat garantit réellement sa préservation de toute coloration politique et son autonomie par rapport aux élus auprès desquels il exerce ? Il va de soi que faire de l'animateur un agent de la fonction publique ne peut aller sans en amont ficeler un système performant de suivi et d'évaluation permettant d'un côté (i) de s'assurer du respect de l'éthique de l'animateur et de la qualité de son travail ; et de l'autre (ii) du « bon usage » qu'en fait la collectivité.

Par ailleurs, ce positionnement présente un certain risque d'être mal perçu par les collectivités qui pourraient vivre l'animateur comme « un étranger dans leur Commune » et sur lequel les élus n'ont pas la main mise. Comment alors favoriser au mieux l'intégration des animateurs auprès des collectivités et générer un climat de confiance avec les élus et autres techniciens ?

### → Agent de la Commune ?

Dans le cas où l'animateur de territoire est un agent communal, c'est alors la collectivité elle-même qui devient entièrement responsable de son recrutement et sa prise en charge. Cela a par exemple été le cas de la Commune de Gougounou en Alibori qui a décidé de recruter (à partir de 2012) son ADT suite à la décision de l'Etat de cesser de financer la fonction ; ou celui de certaines communes de la Région Diana qui ont récemment recruté des agents de développement.

Dans un contexte de décentralisation, la logique des choses voudrait que l'animation territoriale relève d'une compétence communale (premier organe décentralisé au Bénin et à Madagascar). L'idée sous-jacente est que l'animateur ne peut être différencié des autres techniciens de la Commune (il ne dispose pas d'un statut particulier). La vigilance qui pèse sur la neutralité de cet agent pèse également sur celle des autres techniciens et ne constituerait donc pas une raison suffisante pour en faire un agent de l'Etat.

La question centrale réside maintenant dans le positionnement de l'agent au sein de la structure communale. Doit-il être intégré dans l'un des services plus spécifiquement ? Un certain consensus s'observe autour du service de planification. Toutefois, la plupart des discours coïncident pour affirmer que la fonction d'animation doit être transversale puisqu'elle s'exerce sur l'ensemble des compétences communales. Doit-elle donc faire l'objet d'un service à part entière ? En ce sens, l'animateur doit-il répondre de sa fonction directement auprès du Secrétaire Général (SG) de la Commune ?

L'intégration de l'animation territoriale dans la Commune ouvre alors de nouveaux questionnements. En effet cela suppose ancrer la fonction dans les statuts de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire la faire reconnaître par l'Etat.

Parallèlement, les mêmes raisons qui justifient la prise en charge de l'animateur par l'Etat peuvent être invoquées pour convenir que la prise en charge communale représente un

certain risque, dont celui de voir pencher la balance de la fonction de médiation sociale du côté des élus. De nombreux commentaires se rejoignent pour convenir que la conscientisation citoyenne et la structuration de la société civile ne sont pas toujours acceptées par les élus. Agent de la Commune, l'animateur dépendrait alors directement des directives du maire et de ses adjoints. Ceux-ci seront-ils disposés à faciliter ses déplacements sur le terrain, par exemple lors des sessions d'évaluation des programmes de développement communaux, ou encore des séances de reddition de compte ?

### → Agent de l'intercommunalité ?

L'ensemble des intercommunalités du Bénin et de Madagascar disposent de bras techniques affectés au renforcement des capacités communales et au portage de projets intercommunaux. Une troisième option serait alors de faire de l'animateur de territoire un agent de l'intercommunalité. Cette configuration a été adoptée par les trois Pôles Urbains de Madagascar. Les animateurs de Territoire Planification et Gouvernance Locale (ATPGL) répondent donc directement au coordinateur de l'association ainsi qu'au collège d'élus qui l'administre.

L'échelon intercommunal présente l'avantage de promouvoir naturellement une mise en réseau des animateurs ou un cadre propice au travail d'équipe favorisant le partage de leurs expériences et de leurs connaissances ainsi que des temps de réflexion collective. Cet aspect avait été particulièrement apprécié par les ADT des deux départements béninois. Il constitue également un point fort pour les ATPGL à Madagascar.

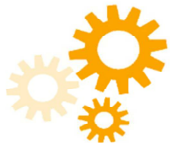
Concernant la préservation de la neutralité de l'animateur, deux angles de vue s'opposent. Un premier réside dans le constat que l'association intercommunale se compose d'un collège d'élus et que de ce fait l'animateur reste exposé à certaines influences politiques. Un second considère que l'animateur répondant alors à un ensemble d'élus se retrouve davantage distancié de l'organe exécutif de la commune (le maire seul et ses adjoints), échappant plus facilement à une éventuelle « emprise politique ».

De manière très concrète, le positionnement au niveau intercommunal pose la problématique de la rémunération des animateurs et du financement de leurs activités. À Madagascar, les ATPGL sont à ce jour pris en charge par le programme de coopération décentralisée (fonds de la Région Picardie) bien qu'à moyen terme l'objectif reste l'autofinancement par l'association. Or que ce soit au Bénin ou à Madagascar, les intercommunalités rencontrent des difficultés pour collecter les cotisations auprès des Communes. Amarrer certains agents à ces ressources propres fait courir le risque de s'exposer à des problèmes d'arriérés dans leur rémunération, voire de maintien à leur poste sur moyen ou long terme.

Par ailleurs, les cinq intercommunalités auxquelles nous nous référons se situent maintenant à l'aune de profondes transformations institutionnelles avec le projet de passer au statut d'Etablissement Public à Caractère Intercommunal (EPCI). Cette transition consistant pour les communes à transférer certaines de leurs compétences au niveau de l'institution

intercommunale, la question de la nature de la fonction de l'animateur (si l'agent est positionné au niveau de l'EPCI) se pose de nouveau. Fonction spécifique (aux compétences transférées telles que la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement, la voirie, la gestion d'un marché, etc.) ou transversale (création d'un service de l'animation territoriale comme compétence intercommunale) ?





## Enjeu n°2 : Le fonctionnement adéquat de l'institution

Dans le cas présent, les animateurs de territoire ne sont pas isolés mais opèrent bien au sein de certains organismes. Or ce cadre institutionnel est actif. Il influe sur le travail effectué par ces mêmes ressources humaines, mais aussi de manière plus générale sur la façon de concevoir et de faire vivre leur démarche d'animation territoriale.

Bien qu'un grand nombre d'institutions soit susceptibles d'être concernées par ladite démarche, notre étude porte (du fait du caractère particulier des programmes de coopération décentralisée) sur les collectivités territoriales et associations intercommunales (le GIC et l'APIDA au Bénin ; l'ACPU-DS, l'ACA et l'UNICOSA à Madagascar).

En ce sens, la structure singulière des collectivités doit ici être prise en compte :

- Leur gestion est assurée d'une part par des assemblées délibérantes élues au suffrage universel et d'autre part par des organes exécutifs ;
- Et l'opérationnalisation des orientations stratégiques déterminées par ces organes repose entre les mains d'un bras technique composé d'un personnel salarié.

La démarche d'animation territoriale n'est donc pas uniquement l'affaire de l'animateur qui la pratique. Son appréhension doit être replacée dans le contexte technico-politique des collectivités territoriales et associations intercommunales, au regard des logiques particulières qui sous-tendent ces deux dimensions et de la manière dont elles se positionnent quant à la pratique de l'animation.

### □ 2.1 - Le cadre technique des collectivités et associations intercommunales

D'emblée, dans le cadre des programmes de coopération décentralisée au Bénin et à Madagascar, les associations intercommunales mises en place ont été dotées de ressources humaines. Bras technique en charge de transcrire les politiques publiques en orientations stratégiques et de les décliner en programmes d'action, les services techniques intercommunaux se sont rapidement formés autour de diverses spécialités (variant selon les territoires concernés<sup>12</sup>).

Concernant les collectivités territoriales, les situations diffèrent grandement. Si par exemple la Région Diana compte plus d'une centaine de salariés dans son personnel technique, les Communes rurales malgaches de leur côté disposent de plus ou moins cinq personnes

---

<sup>12</sup> Maitrise d'ouvrage, planification locale, gestion du foncier, gestion des ressources naturelles, eau et assainissement, développement économique local, évaluation et capitalisation, ...

(secrétaire d'Etat civile, secrétaire comptable, agent de fiscalité, percepteur de marché, éventuellement agent technique et depuis récemment agent de développement).

Quelle que soit la situation, l'institution se compose d'un certain nombre d'individus, opérant des fonctions diverses et variées, dont l'animation fait partie. Comment l'animateur se positionne-t-il (est-il positionné) au sein (ou aux côtés) de ces équipes ? Comment optimiser la fonction d'animation dans l'institution ?

### Une synergie d'équipe.

Il ressort des expériences béninoises et malgaches que du fait de la nature particulière de la fonction d'animateur, une évidente complémentarité (voire interdépendance) s'observe entre celui-ci et les autres techniciens de l'institution. Si l'on parle ici de lien de complémentarité, c'est bien pour mettre l'accent sur son aspect bidirectionnel.

De par sa proximité aux acteurs et sa grande mobilité, l'animateur génère en effet tout un capital social et de connaissance sur son territoire d'intervention qui ne peut que servir les autres techniciens des associations intercommunales et/ou collectivités dans lesquelles il s'inscrit.

#### Parole d'acteurs 4.4 – L'ADT auprès du planificateur dans les Communes béninoises.

*« Lorsque nous pratiquons la planification, nous sommes chargés de concevoir et de programmer l'action de développement. Or celle-ci doit venir de la population. Le planificateur ne peut pas rester enfermé dans son bureau et réfléchir à la place des populations, étant donné que la raison d'être de la collectivité est de procurer un bien-être social. Mais d'un autre côté, les fonctions du planificateur ne lui permettent pas de faire un travail continu auprès des populations. Il a besoin de l'animateur, c'est lui qui fait remonter les informations de la base jusqu'au sommet, qui recueille les besoins et les préoccupations des populations et transmet ces informations à la mairie ».*

Chef Service Planification (Mairie de Bembèrèkè – Département du Borgou – Bénin)

*« Maintenant avec l'absence de l'ADT, il manque un lien évident entre le planificateur et les populations pour mieux connaître leurs besoins et identifier leurs initiatives. Les communes sont grandes et il est difficile pour nous de réaliser des déplacements réguliers dans les villages. Le planificateur doit assurer la charge du fonctionnement de son service, il lui est difficile d'établir un contact permanent avec les populations. Il existait pour cela les animateurs mais ce système s'est éteint ».*

Chef Service Planification (Mairie de Malanville – Département de l'Alibori - Bénin)

Si l'on constate que la présence de l'animateur vient alimenter les autres services (essentiellement ici celui de la planification), l'inverse (peut-être moins valorisé) est pourtant tout aussi essentiel. Justement lié au caractère généralement transversal de sa fonction, l'animateur touche à un large panel de thématiques du développement territorial et se confronte à différentes problématiques liées à la maîtrise d'ouvrage publique (conception, construction ou encore gestion de certains équipements). Il ne peut toutefois développer une expertise sur l'ensemble de ces domaines, ce qui le rend étroitement dépendant de compétences externes, et en premier lieu celles que l'on trouve dans l'institution d'appartenance même.

Bien qu'il y ait des compétences qui puissent être transférées (au travers de mécanismes de formation par exemple), d'autres méritent de renforcer la collaboration entre animateurs et techniciens à l'occasion de certaines interventions.

#### **Encadré 4.10 – Compléter l'animation par la technicité.**

Deux types de configuration ont été rencontrés au sein des différentes intercommunalités malgaches :

- Dans un premier cas, il semblerait que les différentes fonctions au sein de l'équipe intercommunale soient relativement cloisonnées. Si les ATPGL ont la responsabilité de l'élaboration des Plan de Développement du Fokontan (PDF) et de l'appui aux initiatives locales (via la gestion du FAIL), le Chargé d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage (CAMOC) se concentre lui essentiellement sur la mise en œuvre des actions du PDF en lien avec les Communes et les entreprises réalisant les travaux de construction. Les bâtiments issus des projets FAIL portés par les associations n'entrent visiblement pas dans les responsabilités du CAMOC. Les effets de cet hermétisme ont directement été observés lors de la visite de certains ouvrages élaborés par les communautés sur le terrain et pâtissant à ce jour d'une absence notable de compétences externes lors des phases de conception et construction.
  
- Dans le second cas, un certain travail d'articulation s'est opéré entre animateurs et CAMOC. Afin d'optimiser l'appui auprès de la société civile dans la réalisation de leurs projets FAIL, les différentes actions font l'objet d'un classement en plusieurs catégories relatives au degré de complexité de leur mise en œuvre. Il a ainsi été établi que les catégories intégrant les ouvrages plus sophistiqués (construction en dur, système de forage et d'adduction d'eau, etc.) donneraient lieu à un accompagnement particulier de la part du CAMOC dans la conception et le suivi. Cet agencement contribue effectivement en aval à garantir une certaine qualité dans les réalisations portées par les communautés.



### Point(s) d'attention

- Les conflits d'attribution

Dans cette articulation entre le travail des animateurs et des techniciens communaux et/ou intercommunaux, il est des cas où les fonctions des uns peuvent se fondre avec celles des autres. Etant donné la transversalité du champ d'intervention de l'animateur, un amalgame peut être commis entre ce qui relève du cahier des charges de cet agent et ce qui relève de celui des techniciens, notamment du planificateur. Le risque est donc de créer entre ces deux catégories d'agents des tensions liées à des incertitudes concernant leurs attributions.

Par ailleurs, doit être noté ici que les institutions dans lesquelles ils s'inscrivent sont mouvantes. Leurs contours et compositions bougent avec le temps au travers par exemple de l'apparition de nouveaux programmes. En ce sens, les fonctions sont susceptibles d'évoluer et le nombre de ressources humaines de s'accroître ou se réduire. Quel en est donc l'impact sur l'articulation du travail de l'animateur avec les autres techniciens ? Comment prévoir ces évolutions pour les intégrer dans les dynamiques internes de définition et gestion des ressources humaines ?

#### **Encadré 4.11– De l'ADT / Planificateur au dédoublement des deux fonctions.**

Initialement, au Bénin, lorsque les programmes de coopération décentralisée ont été lancés dans les Collines et en Alibori, les Communes ne disposaient pas nécessairement de planificateurs. À cette époque, c'était donc l'animateur de territoire (ADT) lui-même qui portait à la fois la fonction d'animation et de planification des projets de développement communaux (alors appelé Projets de Territoire ou Charte de Territoire). Il assurait tout le travail de terrain auprès des populations, afin de faire émerger et de prioriser leurs besoins, mais également toute la partie conception et programmation des stratégies d'intervention des collectivités ainsi que leur formalisation au travers d'outils de planification.

Avec le progressif recrutement des planificateurs, tout l'enjeu résidait alors dans la redéfinition du cahier des charges de l'ADT qui pendant déjà quelques années avait naturellement intégré les activités de planification dans son mode de fonctionnement. Il s'agissait alors de repositionner l'animateur afin de mieux organiser son articulation avec le planificateur. Dans certaines communes, cet exercice a pu donner lieu à l'émergence de certaines frictions entre les deux agents. Celles-ci ont en partie pu être canalisées par une meilleure définition et communication sur leurs rôles respectifs auprès de la Commune.

## Les stratégies de coordination interne.

Le fait d'aborder la question de la synergie au sein des équipes de techniciens, nous amène logiquement à remonter jusqu'aux mécanismes qui, en amont, sous-tendent les processus de coordination des collectivités et associations intercommunales.

Au delà de ses charges administratives, l'équipe de coordination se porte également garante d'une certaine vision pour l'institution, au regard non seulement d'une stratégie interne qui lui est propre mais aussi des projets de développement qu'elle conduit sur son territoire d'intervention. En d'autres termes, la collectivité et l'association intercommunale sont investies d'une certaine mission relevant de l'intérêt général, sur laquelle elles doivent se positionner en « tête pensante » à propos de leur fonctionnement interne. On souligne vraiment ici l'idée de développer une « vision », d'élaborer des « stratégies » au profit d'une posture à dominante bureaucratique.

En ce sens, le fait de générer une certaine cohésion au sein des équipes et de mettre les différents techniciens en capacité d'assurer leurs fonctions de manière optimale relève notamment d'une certaine posture adoptée au niveau de la coordination et des leviers qu'elle soulèvera dans cette perspective :

- au travers par exemple de la promotion de certains moments d'échanges et de réflexion commune (réunions d'équipes) ?
- en se dotant de certains outils facilitant la communication et le partage au sein des équipes (archives institutionnelles, communautés de pratiques, réseaux intranet, etc.) ?
- en amont, en pensant la définition des cahiers des charges et leur mise en correspondance au regard d'une vision d'ensemble des activités portées par l'institution ?
- en valorisant des temps de partage informel (allégés d'une éventuelle rigueur procédurière) ?



### Point(s) d'attention

- Derrière l'institution, les relations interpersonnelles.

Aborder l'institution comme s'il s'agissait d'un organe « déshumanisé » reviendrait à fermer les yeux sur ce qui au fond viendrait expliquer toute sa dynamique de fonctionnement, dans ses succès comme dans ses difficultés. Ne doit pas être omis que derrière la façade formelle de la collectivité ou l'association intercommunale, l'on trouve des individus dotés de caractères, d'ambitions, d'émotions, des personnes dont le comportement, les modes de raisonnements et les manières de nouer des relations diffèrent les uns des autres, de par leur parcours singuliers. Or ce climat crée entre les individus d'une même institution ressurgit inévitablement sur un plan professionnel. Cela peut se traduire par des dynamiques de travail constructives dès lors que l'atmosphère établie est favorable aux échanges, à la critique, à l'autonomie ou encore la prise d'initiative. Inversement, cela peut tout aussi bien altérer le fonctionnement de l'institution (notamment dans sa dimension animation territoriale qui nous intéresse ici) lorsque les tensions sont telles qu'elles obstruent le travail du personnel.

Or, pour les institutions n'existe-t-il pas finalement un enjeu de maintenir ses ressources humaines ? Leur donner envie de durer dans la collectivité ou l'association intercommunale ? En ce sens, au-delà de l'aspect purement salarial, le climat institutionnel et les perspectives d'évolution (autant du point de vue du poste que des capacités) n'interfère-t-il pas dans le choix des techniciens de rester à leur poste ?

Si l'on se concentre plus spécifiquement sur la carrière des animateurs, la pénibilité du travail étroitement liée à la grande mobilité de l'agent soulève à un moment la question de leur rotation. Quel plan de carrière pour les anciens animateurs ? Comment penser leur évolution au sein de l'institution ou en dehors<sup>13</sup> ?

---

<sup>13</sup> A noter que la quasi-totalité des anciens animateurs de territoire béninois est aujourd'hui reconnue pour les compétences acquises notamment au cours de leur carrière. Ils ont d'ailleurs pour la grande majorité été recruté au sein des collectivités ou dans d'autres programmes de développement (nationaux ou étrangers) portés sur le territoire.

## □ 2.2 - Le portage politique de la démarche d'animation territoriale

Le portage politique des collectivités territoriales et associations intercommunales avait en partie été abordé précédemment (*Cf. Thématique 2 : Se préparer au dialogue*). Il avait alors essentiellement été question de l'importance d'ancrer le dialogue multi-acteurs sur la base d'une vision du développement constituée préalablement par les collectivités et incarnée par ses élus. La présente partie se concentre cette fois-ci sur le portage, par ces collectivités, de la démarche même d'animation territoriale.

Nous déclinons ici ce que l'on appelle « portage politique » par une progression de trois grandes attitudes envers la dite démarche de la part des élus : compréhension, adhésion, puis promotion.

### La compréhension de la démarche.

Le portage de l'animation territoriale passe en premier lieu par la compréhension qu'en ont les élus des collectivités et associations intercommunales. Or il s'avère que cette première étape n'est pas la plus évidente. Comme nous avons pu le voir précédemment (*Cf. volet n°2 – Approche conceptuelle*), l'exercice de définition de l'animation territoriale n'est pas aussi aisé qu'il n'y paraît. En ce sens, il a été noté qu'un certain nombre de facteurs interfèrent dans la compréhension de la démarche par les élus, dont :

- La relative jeunesse des processus de décentralisation au Bénin et à Madagascar (au Bénin, la troisième génération de maires et conseillers communaux a pris fonction au cours du mois d'août 2015) et de l'introduction des démarches participatives dans ces institutions ;
- Dans des pays marqués par des taux de scolarités bas (notamment dans les études secondaires et universitaires) et par extension de forts taux d'illettrisme et analphabétisme, les élus ne sont pas forcément préparés ni outillés pour appréhender d'emblée les problématiques du développement territorial ;
- La concentration de ces démarches au sein d'un nombre limité de collectivités, ou au travers de certains programmes (l'animation territoriale ne faisant pas encore l'objet d'une politique nationale concernant l'ensemble du pays de manière harmonisée) ;
- En soi, les concepts d'animation territoriale et de gouvernance locale sont particulièrement complexes. L'on ne parle pas ici d'une formule toute faite qu'il suffirait d'appliquer dans la collectivité mais bien d'une stratégie, une méthodologie, un dispositif qui se pense, que l'on organise et qui, au fond, est sous-tendu par une certaine manière de se représenter le pouvoir.

#### **Encadré 4.12 – animation territoriale et fiscalité : quelle compréhension de la démarche ?**

Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, il ressort des entretiens avec une grande majorité des élus que la démarche d'animation territoriale est clairement associée à un outil d'amélioration de la fiscalité communale. Les liens établis entre collectivités (élus et techniciens) et les populations seraient, en leur sens, de nature à sensibiliser prioritairement ces dernières concernant le paiement de leurs impôts. La question même de citoyenneté n'est abordée que sous l'angle du civisme fiscal dont doit faire preuve la population envers sa collectivité, sans systématiquement faire référence au devoir de redevabilité corolaire.

Dans ce même ordre d'idée, la démarche est également appréciée comme un mécanisme de remontée des informations depuis la base (le village, le fokontany, l'arrondissement) jusque dans les collectivités, occultant toutefois une éventuelle réciprocité des échanges.

Face à ce constat, se pose la question de la réelle compréhension des fondements de la démarche d'animation territoriale dans la sphère politique. Si l'amélioration de la fiscalité peut constituer un des enjeux d'une telle démarche, elle est toutefois loin d'en être la seule... Que se passera-t-il le jour où les collectivités n'auront plus de difficulté à collecter les impôts ? L'animation territoriale telle que perçue par les élus est-elle vouée à disparaître ?

#### **L'adhésion à l'animation territoriale.**

Comprendre la démarche d'animation territoriale est une chose mais adhérer à ses principes et accepter de la déployer en est encore une autre. Il apparaît en effet que l'introduction des démarches participatives dans les politiques publiques de développement pourrait être vécue comme un « risque » pour les élus, et attiserait ainsi des craintes à l'égard de :

→ La conscientisation des populations : le fait de leur donner les moyens de mieux comprendre le fonctionnement et le rôle des collectivités, de les informer sur leur droit et devoir en tant que citoyens mais aussi sur ce qu'elles sont en droit d'attendre de leurs représentants et des services publics de manière générale. Cela peut donc générer des attentes chez les populations, et même les mettre en position de s'exprimer voire de protester, ce qui génère quelques appréhensions chez les élus. Par ricochet, la promotion de la transparence et d'une veille citoyenne de l'action publique, génère sur les élus une certaine « obligation de bonne conduite »...



- La structuration d'un contre-pouvoir : le fait de faciliter l'organisation et le renforcement de la société civile, d'encourager les populations à identifier des porte-paroles ou des représentants en leur sein, ou encore de former ces représentants, peut être perçu comme une certaine « concurrence » faite aux élus en fonction. Les risques de politisation de la société civile (voire même des animateurs de territoire eux-mêmes) sont souvent pointés du doigt par les maires et leurs conseillers.
- La confrontation directe entre élus et populations : l'animation territoriale est aussi le biais par lequel s'organise la rencontre en vis-à-vis des populations avec les élus, et parfois autour de sujets délicats à aborder pour ces derniers (l'évaluation des politiques publiques, l'utilisation des fonds, ...). Ces réunions peuvent dans un premier temps être redoutées.

La difficile adhésion des élus à l'animation territoriale n'est parfois pas liée à des craintes mais bien au fait que les élus ne se reconnaissent pas dans les principes qui sous-tendent la démarche. Comme mentionné plus haut, dans la démarche d'animation territoriale une forte part relève d'une certaine lecture du pouvoir et de la façon dont il peut être réparti. Or, il n'est pas rare d'entendre des témoignages de maires et conseillers confiant que du moment où les populations leur confèrent, au travers des urnes, la responsabilité d'administrer la collectivité, nul n'est besoin de les solliciter de nouveau pour prendre des décisions. Il est évoqué le fait que le processus de décentralisation consiste exactement en la désignation parmi les populations d'une personne qui sera chargée de représenter leurs intérêts, l'animation territoriale était donc par nature portée par les élus. Cette posture explique également la réticence que peuvent présenter certaines collectivités dans la mise en place des démarches participatives.

### **La promotion de la démarche.**

Une fois passé le cap de la compréhension et de l'adhésion à la démarche d'animation territoriale reste alors l'enjeu de l'ancrer dans les pratiques des collectivités territoriales : institutionnaliser la démarche afin qu'elle perdure au-delà de l'élus et des personnes qui se succèdent dans les collectivités.

Dans un certain sens, ce processus d'institutionnalisation de la démarche implique une importante mobilisation (notamment de la part des élus) et une promotion auprès des instances nationales afin d'en obtenir un soutien tant du point de vue juridique que financier ou humain (mécanisme de formation, transfert de ressources humaines).

*L'expérience au Bénin en termes d'ancrage de la démarche d'animation territoriale au niveau central est relatée au travers de la [Fiche d'expérience n°9 – Le défi de l'ancrage institutionnel du dispositif de l'animation territoriale](#).*

## Expérimenter pour comprendre et adhérer.

Sachant que la grande majorité des réticences sont liées à une connaissance insuffisante ou erronée de l'animation territoriale, expérimenter certains de ses aspects peut modifier le sentiment des élus à l'égard de la démarche.

En vérifiant de leurs propres yeux la manière dont s'anime une assemblée et le travail réalisé par l'animateur ou encore en testant l'organisation d'une séance de reddition des comptes dans un arrondissement, les élus peuvent d'une part réviser leur crainte concernant les risques de politisation des animateurs et de la société civile ou le « danger » de s'adresser directement aux populations. Au-delà, ils peuvent même en apprécier les bénéfices :

- Plus grand réalisme des documents de planification ;
- Meilleure réactivité des collectivités face aux besoins des populations ;
- Amélioration de la qualité des infrastructures ;
- Amélioration du civisme fiscal ;
- ...

On note ici l'importance de communiquer sur la démarche et ses résultats auprès des élus afin de les mettre en mesure de prendre des décisions éclairées concernant le déploiement d'une démarche d'animation territoriale. Si l'expérimentation même reste à ce jour un des mécanismes les plus probants, la question est malgré tout la suivante : Comment convaincre les élus à se lancer dans l'aventure ? De quelle façon donner cette première impulsion à la démarche, avant même qu'elle n'ait eu le temps de prouver son bien-fondé auprès des élus<sup>14</sup> ?

---

<sup>14</sup> Les programmes de coopération décentralisée ont ici eu l'avantage de proposer une « carotte financière » aux élus, les conventions de partenariat stipulant clairement les démarches participatives comme condition de réception des fonds d'appui au développement. Si ce procédé facilite l'introduction de la démarche d'animation territoriale dans les collectivités, l'enjeu reste alors d'en démontrer aux élus l'intérêt et la plus-value, afin d'en assurer la pérennité sur un long terme... au delà même du programme.

## L'essentiel de la Thématique 4 :

### Appui technique et portage politique

- ▲ Le bon fonctionnement de la démarche d'animation territoriale semble être étroitement lié à son incarnation par des ressources humaines compétentes. Les enjeux inhérents à la démarche mettent en évidence une nécessaire action de proximité auprès des différents acteurs (en vue de leur renforcement notamment) et une fonction d'interface ou de médiation entre eux. Ainsi, le besoin d'une certaine permanence spatiale et temporelle soulève presque immédiatement la question de la personnalisation de la fonction d'animation. Reste alors à en peindre les traits.
- ▲ La présence d'une personne en charge de la fonction d'animation n'implique toutefois pas à elle seule l'effectivité de son opérationnalisation. Mettre en compétence l'animateur de territoire relève en soi d'un défi majeur et recouvre une certaine diversité de dimensions allant des qualités aux aptitudes des ressources humaines, de la connaissance du territoire et de ses acteurs aux moyens (matériels, financiers, humains) dont dispose l'animateur pour effectuer son travail dans des conditions adéquates.
- ▲ Tout ceci dépend alors grandement du regard porté sur la démarche même d'animation territoriale et donc de la fonction au travers de laquelle elle s'opérationnalise. Quelles sont les attentes formulées à l'égard de l'animateur ? Comment trouvent-elles leur formulation au travers de leur cahier des charges ? Cet exercice nécessite en amont un certain effort de réflexion sur les enjeux de la démarche afin de mieux penser les dispositions à prendre, et notamment vis-à-vis de l'animateur.
- ▲ L'appréhension de la fonction d'animation, de par sa nature particulière, doit aussi revêtir une autre dimension qui est celle de l'éthique. Interface entre différentes parties prenantes animées par des intérêts parfois divergents, l'animateur doit notamment faire preuve d'une certaine neutralité dans l'exercice de sa fonction. Comment alors anticiper et garantir en aval le respect de ce principe quand la personne de l'animateur est vouée à se situer au croisement d'un ensemble d'intérêts partisans ?
- ▲ Par extension, il doit être considéré que l'animateur se positionne au sein d'institutions, ici les collectivités territoriales ou intercommunalités. Le cadre institutionnel dans lequel il évolue impacte inévitablement son travail, que ce soit par sa relation voire son articulation avec ses collègues ou plus globalement au travers de son inscription dans une stratégie de fonctionnement interne. Ne peut être écarté le fait que derrière les fonctions se trouvent des individus. En ce sens, l'appréciation du travail de l'animateur doit également être repositionnée dans la dimension plus « humaine » des relations interpersonnelles.
- ▲ L'on doit rappeler que l'animation territoriale est une démarche au service de la gouvernance locale. Son fonctionnement et notamment l'effective mise en service des animateurs relèvent directement d'une volonté politique. Celle-ci doit amener à poser la question de la lecture faite par le politique concernant les démarches participatives, leur compréhension et leur adhésion aux principes sous-jacents. Il ressort en effet que l'animation territoriale est à un moment donné une histoire d'hommes, de convictions et de questionnements éthiques : Que souhaitent les élus pour leur territoire et pour leur mandat ? *Pour qui travaillons-nous quand nous animons le territoire ?*
- ▲ Finalement, de nombreux débats restent en suspens concernant le positionnement de l'animateur de territoire : agent de l'Etat ? de l'intercommunalité ? de la Commune ? Derrière ces réflexions, on retrouve bien toutes les questions concernant les moyens à dédier à la fonction, le souci de la neutralité de l'agent, ou encore son articulation au sein des institutions porteuses.