

## Thématique 3 : Du discours à l'action

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

# Table des matières

## **Enjeu n°1 : La participation citoyenne dans la mise en œuvre des projets de développement ..3**

### **La concertation post-planification..... 3**

Animer les espaces de dialogue ..... 4

### **La société civile porteuse de projets ..... 7**

L'appropriation des projets de développement par les communautés..... 7

*Portrait n°1 – L'appropriation par les communautés des outils de développement : l'expérience de Matiakoho*

La contractualisation de la société civile ..... 8

*Fiche Pratique n°8 – Mécanisme d'appui aux initiatives locales et dialogue entre collectivité et société civile*

L'appui aux opérateurs économiques ?..... 11

Quelques questionnements/réflexions ouvertes ..... 13

## **Enjeu n°2 : Le maintien et la gestion des ouvrages ..... 15**

### **Des modalités de participation dans la gestion des ouvrages publics..... 15**

La sensibilisation..... 15

La consultation .....16

La délégation .....17

*Portrait n°2 – Déléguer la gestion d'ouvrages publics à la société civile: deux cas illustrés*

### **Quelles implications en amont ? ..... 18**

Changer les comportements ..... 19

Responsabiliser les leaders..... 20

Réguler et sanctionner ..... 22

Se mettre en capacité de régler les problèmes..... 24

*Portrait n°3 – Régulation et animation : l'expérience du comité de développement d'Amparihy.*

Lorsque l'on aborde la question de l'animation territoriale, bien souvent on observe que les efforts concernant le déploiement de la démarche se concentrent essentiellement autour des phases de planification ou programmation des projets de développement. Il est fréquemment fait référence aux exercices de diagnostic participatif, à la volonté d'appuyer les populations pour qu'elles puissent exprimer leurs besoins auprès des collectivités. Toutefois, que se passe-t-il une fois ces besoins identifiés et communiqués à qui de droit ? Comment passer du temps du discours au temps de l'action ?

Bien des programmes d'appui au développement font face à un certain essoufflement des démarches participatives post planification. Or tout l'enjeu réside dans l'inscription de la mobilisation des acteurs du territoire dans la durée et dans l'action.

Dans le cadre des programmes de coopération décentralisée entre la Picardie et des collectivités béninoises et malgaches, certains mécanismes d'appui à la participation (dans son sens large) des acteurs ont été développés, notamment (i) dans les phases de conception et mise en œuvre de certains projets voir également (ii) du suivi et de la gestion de certains ouvrages.

Des ouvrages sur la transcription et l'analyse des démarches de planification participative abondent déjà dans la littérature. Nous avons nous-même, dans les thématiques précédentes, largement abordé cet aspect-là, c'est pourquoi la présente section se construit essentiellement autour des diverses mécanismes de participation post-planification.



## Enjeu n°1 : La participation citoyenne dans la mise en œuvre des projets de développement

Le fait d'inscrire les démarches participatives dans les phases de mise en œuvre des projets de développement (qu'ils soient d'origine publique ou privée) dénote bien la réalisation d'une transition qui amène à se représenter les habitants d'un territoire (ou pour les habitants à se représenter eux-mêmes) non plus comme de simples bénéficiaires mais également comme des acteurs voire porteurs de projets à part entière.

Une première configuration de cette participation consiste alors à impliquer les populations dans les projets de développement territoriaux conduits par les collectivités territoriales dans le champ de leurs compétences.

D'autre part, que l'initiative vienne des acteurs du territoire ou des collectivités, certaines situations donnent lieu à l'émergence de partenariats publics-privés dans la conduite de certains projets (notamment d'intérêt public). Les relations entre les différentes parties prenantes prennent alors une coloration différente à celles jusque-là abordées.

Entre négociation, collaboration, partenariat, comment s'opérationnalise la démarche d'animation territoriale dans le passage à l'action ?

### □ La concertation post-planification

Une fois les outils de planification élaborés, quelle suite pour le dialogue multi-acteurs? Le maintien des mécanismes de concertation dans les phases d'opérationnalisation des projets de développement portés par les collectivités s'inscrit dans la suite logique des dynamiques participatives promues au stade de la planification.

Généralement la validité des documents de planification court sur plusieurs années. Ainsi les Projets de Développement Communaux (PDC) promus par les Communes au Bénin portent sur la durée du mandat (soit cinq années). Or le territoire et tout ce qui s'y trouve n'en restent pas moins mouvants.

Le contexte lui-même est évolutif de par l'intervention humaine (émergence de nouveaux acteurs du développement, mise en place de nouveaux projets de développement, etc.) ou par son exposition à certains aléas (liés à l'instabilité politique, à des catastrophes naturelles, à la découverte de nouvelles ressources, etc.) ; la situation dans les collectivités fluctue (les capacités en ressources humaines, les moyens dont elles disposent, la rotation dans les mandats et l'éventuel changement de bord politique, etc.) ; ...

En ce sens, les besoins ou aspirations des populations sont susceptibles d'évoluer entre le jour où ils ont été diagnostiqués et le moment de les concrétiser. Ceci implique de réactualiser les documents de planification en les confrontant à l'évolution du temps.

Au-delà du côté « utilitaire » du maintien de la concertation dans les phases de mise en œuvre des projets, cette démarche constitue également un mécanisme de veille citoyenne de l'action publique de par l'observation du principe de transparence dans la prise de décision.

### Animer les espaces de dialogue.

Lors des phases de planification, que ce soit au Bénin ou à Madagascar, un ensemble d'assemblées villageoises ou de fokontany était animé, et des cadres de concertation multi-acteurs se réunissaient régulièrement au niveau des différents échelons du territoire.

Une première orientation était alors d'optimiser ces mécanismes existants, déjà imprégnés par un certain mode de fonctionnement et portés par des personnes averties sur les sujets traités et « rodées » dans l'exercice de concertation.

Le fonctionnement de ces cadres est bien sûr le préalable majeur dans l'inscription de la logique de concertation dans les phases de mise en œuvre des projets de développement. La question de la fonctionnalité a déjà fait l'objet d'un point d'analyse dans le document (*Cf. Thématique 1 : le dialogue*).

### Encadré 3.1 – Au Bénin, impliquer les populations dans la mise en œuvre des PDC.

Le Plan de Développement Communal se décline en plusieurs documents annuels (plans d'investissement, documents opérationnels). Or du temps où les ADT étaient encore en fonction dans les Collines et en Alibori, les collectivités mobilisaient annuellement les populations au niveau de l'arrondissement (via les AGA) afin de confronter de nouveau le PDC aux populations et de les consulter non seulement sur les réalisations passées mais aussi sur les priorités à venir.

Dans une logique similaire, les CCAC et CCMO s'organisent 2 à 3 fois par an au niveau des Communes afin d'évaluer les actions et de travailler les déclinaisons trimestrielles du document.

A noter que dans les Collines, jusque dans les années 2010, c'étaient les Comités de Territoire (composé des PVPT nommés au niveau des arrondissements) qui portaient à la fois les processus de planification et de mise en œuvre des projets de développement. Responsabilisés sur l'élaboration des PDC de deuxième génération, ils ont toutefois été dissous avant d'entrer dans le processus de mise en œuvre. C'est dans ce contexte que sont nés les Comités Communaux de Mise en Œuvre des PDC (CCMO), baptisés ainsi dans l'esprit de la mission qui leur était attribuée.

Toutefois dans certaines Communes, une majorité des membres du CCMO n'avait en amont pas été associée au processus d'élaboration du PDC(2), ce qui a pu limiter leur appropriation du projet et la qualité de leurs interventions dans les discussions engagées.



#### Point(s) d'attention

- La raison d'être des cadres de concertation.

Comme soulevée en thématique 1, la question de la raison d'être des cadres de concertation prend ici tout son sens et notamment la compréhension par ses membres des attentes suscitées par leur présence, et l'intérêt qu'ils portent envers lesdits cadres.

### Encadré 3.2 – Le Plan de Développement du Fokontany : une finalité ?

Bien souvent, les membres des Conseils de Développement des Fokontany (CDF) en Région Diana ont assimilé la création de ce cadre à l'objectif d'écrire ce qu'ils appellent « le livre », soit le Plan de Développement du Fokontany. Cette lecture de la raison d'être du CDF est bien représentative de son essoufflement dans la durée. Pourquoi continuer à se réunir si l'objectif de concevoir le PDF est atteint ? Il est rarement fait référence au fait de faire vivre ce document par les acteurs qui ont contribué à sa conception. Il semble au contraire relégué aux Communes alors uniques responsables de sa mise en œuvre.

En un certain sens, le CDF n'a pas été pensé comme organe de mise en œuvre du document de planification. Si l'outil PDF permet à l'échelon fokontany, au travers du processus de son élaboration, de passer d'une fonction essentiellement administrative (au jour le jour) à une démarche de projection dans l'avenir, on relève l'absence de dispositions préalablement prises pour l'outiller (par des moyens matériels ou financiers) en vue de concrétiser les actions identifiées. Toutefois, certains cas particuliers d'initiatives communautaires pour la mise en œuvre du PDF ont été rencontrés sur le terrain.

Cette responsabilité avait cependant davantage été pensée comme relevant de la responsabilité des Comités Commune-Fokontany (CCF), aujourd'hui globalement inactifs.

#### ▪ Une réelle négociation ?

Par ailleurs, si la concertation favorise la rencontre entre la vision du développement portée par les collectivités territoriales et celle des populations, l'appui généré par les premières dans les initiatives portées par les secondes peut-être susceptible d'aboutir à la prévalence d'une vision sur une autre.

### Encadré 3.3 – Négocier ou passer commande.

Dans certains cas de contractualisation entre Communes malgaches et associations autour de l'outil FAIL, les processus de négociation censés s'opérer entre ces deux catégories d'acteurs ont davantage pris la forme d'un transfert de commande des premières vers les secondes. « *Les associations de femmes attendent qu'on leur dise quoi faire. Le maire leur a commandé des banquettes pour construire près de la Commune (la mairie) et même peut-être un hangar pour que les gens puissent patienter avant de le voir* ».

S'il s'agit toujours ici de faire participer les populations aux actions de développement du territoire, on peut toutefois se questionner sur la lecture de la notion de « participation », le risque étant qu'elle repose sur la vision d'un acteur dénué soit de prise d'initiatives soit de poids dans l'exercice de négociation.

### □ La société civile porteuse de projets

En ce qui concerne le montage et la conduite même des projets, la collectivité ne constitue pas le seul protagoniste dans le développement du territoire. Pour des questions de moyens, de compétences limitées, voire d'optimalité, elle peut faire le choix de s'en remettre aux initiatives d'acteurs extérieurs à la sphère du public.

Par ailleurs, au-delà de la concertation, la société civile peut également affirmer un engagement plus direct dans le développement social, économique, environnemental ou encore culturel du territoire (entre autres).

### L'appropriation des projets de développement par les communautés.

La mise en mouvement des populations au profit du développement de leurs localités commence avec leur émancipation vis-à-vis d'une posture attentiste d'un appui venant de l'extérieur<sup>1</sup> (entendre ici « extérieur à elle » ce qui fait autant référence à des programmes étrangers d'aide au développement qu'à des directives internes).

Les processus de planification participative mettent effectivement en évidence certaines orientations stratégiques voir certaines lignes d'action à promouvoir sur un territoire. Que ce soit au travers du processus lui-même ou des documents qui en résultent, de la matière est alors donnée aux populations pour endosser le rôle d'acteurs de leur territoire.

Il a été observé à plusieurs reprises que celles-ci pouvaient alors s'organiser de façon « communautaire » pour mettre en œuvre certaines de ces priorités qu'elles ont concouru à identifier, s'affranchissant ainsi de certaines contraintes liées à la situation des collectivités (lourdeurs administratives, manque de moyens, etc.).

---

<sup>1</sup> Une certaine différence a été notée (et est communément reconnue) entre la Diana et la Région Itasy dans le dynamisme des populations, leur capacité à prendre des initiatives, à se mobiliser, à agir. On remarque que dans la seconde, les populations se positionnent avec une plus grande aisance comme protagonistes de la dynamisation de leur territoire. En cherchant l'origine de cette différence, il s'avère qu'un grand nombre de personnes invoque le fait qu'en Diana « tout est servi sur un plateau : il suffit de jeter la graine, d'attendre et de se baisser pour en ramasser les fruits ». Cette facilité naturelle (liée aux caractéristiques géographiques et climatiques de la région) a largement été relayée par la présence en nombre d'immigrants étrangers, de programmes de développement, d'aides extérieures, peut-être plus qu'en Itasy. La difficulté de mobiliser les gens de manière volontaire dans certains comités ou pour réaliser certaines actions fait écho à cette situation.



### Encadré 3.4 – Le PDF : une finalité ?

Que ce soit les PDC au Bénin ou les PDF à Madagascar, tout un travail d'identification des besoins est mené à la base dans l'ensemble des villages et des fokontany de la Commune. Toutefois, au regard de l'enveloppe financière dont disposent ces dernières l'ensemble des actions à réaliser ne peut recevoir satisfaction. Le processus fait naître chez les populations certaines attentes auxquelles les Communes ne peuvent répondre entièrement ou tout du moins dans l'immédiat.

C'est dans cet esprit que dans la Région Itasy, les KFF (comités de développement du fokontany) ont été pensés de manière à leur permettre de générer certains fonds : opération « vente de gâteaux », négociation avec le président de fokontany concernant la mobilisation et l'utilisation des fonds issus de la réalisation (par ce dernier) de certaines démarches administratives relevant de sa responsabilité (signatures de contrat de résidence par exemple), mise en place d'un mécanisme de sanction lié à l'infraction de certaines règles de vie ou de rétribution pour l'exploitation des ressources naturelles de la localité,... Chaque fokontany a donné libre cours à ses envies concernant son mode d'intervention. Le point commun est que l'ensemble des fonds générés permet alors au KFF d'investir dans des initiatives de développement : réhabilitation d'une piste, nettoyage des canaux du fokontany, réparation de pompes à eau,...

Du côté de la Région Diana, les CDF n'ont pas été pensés de la même façon, du fait notamment de cette volonté de renforcer au maximum les processus de concertation et négociation avec la Commune. Toutefois, certaines expériences se détachent et notamment dans un des fokontany de la Commune urbaine d'Ambilobe où le président a pris la décision de se saisir de l'outil PDF pour mobiliser les habitants dans la réalisation de certaines actions, et ce indépendamment de l'intervention publique.

*L'expérience du Fokontany de Matiakoho à Madagascar illustre bien l'appropriation par le chef de fokontany et les communautés de leur Plan de Développement (PDF) au-delà de l'intervention communale ou intercommunale. Ce cas particulier fait l'objet d'un [Portrait n°1 – L'appropriation par les communautés des outils de développement : l'expérience de Matiakoho.](#)*

#### La contractualisation avec la société civile.

Dans la droite ligne des principes sous-jacents à la gouvernance locale, la mise en œuvre des projets de développement peut également faire l'objet d'un processus de délégation par les collectivités territoriales, au travers notamment de modes de contractualisation. Si la maîtrise d'ouvrage publique fait régulièrement l'objet de processus d'appel d'offre visant à recruter des opérateurs économiques (locaux ou non) dans la conduite du projet de construction, le portage de certaines actions peut également faire l'objet de la mobilisation

de la société civile et notamment des associations. Le contrat signé symbolise alors ce lien formalisé qui se crée entre les deux parties prenantes.

*Le FAIL géré par les Communes malgaches a été pensé comme un support de leur mise en relation avec les associations. Il est l'artefact autour duquel se cristallisent les échanges et négociations entre ces deux groupes d'acteurs. La façon dont l'outil s'organise et est utilisé est détaillé en [Fiche Pratique n°8 – Mécanisme d'appui aux initiatives locales et dialogue entre collectivité et société civile](#).*



### Point(s) d'attention

- Quantité versus qualité.

La question de la recherche de la qualité dans la maîtrise d'ouvrage ou la conduite de certaines initiatives ne peut être évincée au profit de l'action brute de concrétiser les projets de développement.

Or certaines aspirations (notamment politiques) dérivent parfois vers la recherche de la quantité plus que de la qualité.

#### **Encadré 3.5 – La répartition de l'enveloppement financière intercommunale.**

Lors de la répartition des enveloppes financières entre les différentes communes des intercommunalités malgaches, les élus (appuyés par les techniciens) décident des initiatives qu'ils souhaitent porter au travers notamment du FAIL. En ce sens, les associations travaillent préalablement (avec l'appui des ATPGL) sur l'élaboration d'un budget à soumettre à validation de ce Comité Intercommunal de Financement (CIF).

En vue de contenter une majorité de Communes et une majorité de fokontany, il a parfois été choisi de réduire les budgets avancés par les associations afin de financer un plus grand nombre de réalisations. Or dans certains cas, cela a directement impacté sur la qualité de la réalisation.

- Quelles compétences techniques ?

D'autre part, responsabiliser les populations (organisées en associations) dans la mise en œuvre de certains projets (notamment d'intérêt public) soulève la question des connaissances (en maîtrise d'ouvrage voire même en normes de construction) et des compétences techniques dont celles-ci disposent ainsi que de leur compatibilité avec les

actions à réaliser. De nouveau, les populations sont-elles toujours expertes lorsqu'il s'agit de concevoir et construire certains ouvrages ou de faire fonctionner certains services ? Ou n'est-ce pas le rôle des démarches de l'animation territoriale que de les mettre en capacité soit de prendre ces responsabilités, soit de les déléguer.

### Encadré 3.6 – Compétences techniques communautaires et maîtrise d'ouvrage.

Deux cas particuliers soulevant cette problématique de la technicité dans la maîtrise d'ouvrage « communautaire » ont retenu notre attention. Il s'agit de deux fokontany dans lesquels deux associations de femmes ont reçu de la part de l'intercommunalité des enveloppes FAIL afin de construire un à deux modules de classes.

- Dans la première, il s'agissait finalement de remplacer une école détruite quelques années auparavant par une tempête. Les plans ont ainsi été reconstitués à l'identique par l'association des femmes et des parents d'élève. A ce jour quasiment achevé, le bâtiment est à moitié construit avec des tôles de récupération et les fondations ne semblent pas plus résistantes à une nouvelle tempête.
- Concernant la seconde, en cours de construction, les travaux avaient été stoppés. La structure de l'école en bois penchait dangereusement ce qui laissait à désirer sur la continuité des travaux.

Le point commun entre ces deux exemples est que les projets étaient entièrement conçus et portés par les communautés avec l'impulsion des associations de femmes. Bien que s'agissant de bâtiments scolaires, il ne semble pas qu'ils aient fait l'objet de référence à certaines normes de construction (établies notamment au niveau du Ministère de l'Education).

Bien que porté par l'intercommunalité, des questions restent en suspens concernant l'accompagnement de l'association non seulement dans l'évaluation financière de leurs projets (le devis semblerait-il a été sous-estimé ou restreint au niveau du Comité Intercommunal de Financement (CIF) mais aussi dans la phase de construction. Clairement, les compétences techniques ne se trouvaient pas entre les mains des associations pour porter de telles réalisations. Quel a donc été le rôle des animateurs et techniciens dans l'appui de ces associations, ne serait-ce que dans un cadre d'apprentissage ?

- Une sélection biaisée des acteurs.

Au final, à qui profite la démarche d'animation territoriale dans les phases de mise en œuvre des projets de développement ? L'ensemble des acteurs du territoire part-il initialement avec les mêmes chances dans l'entrée en relation avec les collectivités ?

Dans le cadre des programmes de coopération décentralisée, le mécanisme d'appui aux initiatives est bien dirigé à l'ensemble des acteurs qui souhaitent en bénéficier. En ce sens, les processus d'appel à projet (via le FAIL par exemple) sont ouverts à tous.

Or, dans les fait, la prévalence de certains liens (familiaux, claniques, ethniques, etc.), notamment avec les membres des collectivités, semble interférer dans ce principe de base, ce qui conduit à se questionner sur la portée de l'animation territoriale dans les localités. Quelle proportion d'habitants concerne-t-elle réellement ?

### L'appui aux opérateurs économiques ?

Si la tendance veut que lorsque l'on aborde la question de l'animation territoriale, l'accent soit davantage placé dans les relations entre élus et populations (via la société civile), il convient toutefois de ne pas faire l'omission de la dimension économique du développement territorial. En ce sens, les relations entre collectivités et opérateurs économiques peuvent être complexes du fait d'un côté, de logiques parfois opposées qui les animent respectivement (activités à but lucratif versus service public) et, de l'autre, de l'interdépendance de leurs activités (l'essor du secteur économique influe sur le dynamisme du territoire et par extension sur les ressources des collectivités, rétroactivement les dispositions prises concernant l'aménagement du territoire impactent sur ce premier paramètre).

La contractualisation des opérateurs économiques dans la délégation de certains ouvrages communaux n'est qu'une facette des modes de partenariat public-privé envisageables. Si légalement il semble compromis pour les collectivités d'investir des fonds publics dans des initiatives privées, elles sont toutefois en mesure de créer un cadre propices à l'émergence de ces dernières.

### **Encadré 3.7 – Le développement économique local (DEL) et les collectivités.**

Suite à une demande formulée par les maires du département des Collines, le DEL a, dès 2008, fait l'objet d'une approche spécifique donnant naissance à un nouveau programme de coopération : Collines et Picardie Développent l'Entrepreneuriat Solidaire (COPIDES), conçu et mis en œuvre par la société picarde Solidarités Entreprises Nord-Sud (SENS). La problématique du DEL s'est alors matérialisée autour de l'émergence d'une approche relativement nouvelle combinant dimensions économique, sociale et environnementale du développement : l'économie sociale et solidaire (ESS). L'ESS recouvre en effet à la fois des enjeux de viabilité économique mais également de diminution de la vulnérabilité des populations, de protection de l'environnement, de transparence dans la gouvernance. Au cœur de cette démarche, l'on retrouve clairement exprimée la volonté de contribuer aux politiques communales et intercommunales de développement du territoire. Dès lors, politiques publiques et initiatives privées de développement économique commencent à converger en vue d'une certaine articulation de leurs actions.

L'idée du COPIDES a été de réunir un ensemble d'acteurs autour des enjeux de l'entrepreneuriat solidaire :

- Bien sûr les entrepreneurs qui s'engagent à travailler dans le respect des principes fondateurs de l'ESS ;
- Les collectivités territoriales et associations intercommunales qui s'engagent (i) à mettre en place des actions de renforcement des capacités des entrepreneurs ; (ii) à promouvoir des infrastructures économiques (telles que les pépinières) ; (iii) à promouvoir la démarche ESS et les produits des entrepreneurs (animation de foires par exemple) ; ...
- Des investisseurs solidaires privés, français et béninois, associés de SENS, qui apportent leurs soutiens financiers et leurs compétences aux entreprises solidaires ;

Cet engagement entre les collectivités et les entrepreneurs a été symbolisé en 2009 par la signature d'une « charte de solidarité » au travers de laquelle chacune des parties réaffirmait sa volonté de s'impliquer dans l'ESS.

Dans le cadre de la consolidation des actions menées jusque-là et de la pérennisation de leurs impacts, un nouveau programme pris le relais du COPIDES sur la période 2013-2016, « Bénin – Entreprendre Solidaire avec son Territoire » (B'EST) avec le soutien technique et financier de la Région Picardie et de la Coopération Suisse.



## Quelques réflexions et/ou questionnements ouverts

### ↳ Introduire des innovations et bouleverser les représentations ?

En se replongeant dans la définition initialement faite du développement territorial (*Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle*), il avait été introduit l'idée d'un « changement en mieux ». Or dans les phases de mise en œuvre des projets de développement, cette idée de penser le « mieux » ne conduit-elle pas à remettre en question certains schémas « traditionnels » dans lesquels s'ancrent la conception des ouvrages et des services (dans leur architecture, leur méthode de construction, leur mode de fonctionnement, etc.) ?

La démarche d'animation territoriale n'est-elle pas un moyen d'introduire certaines innovations dans les communautés et collectivités ? De par sa capacité à atteindre certains villages enclavés et d'y travailler au plus près des populations, elle constitue alors un potentiel exploitable de questionnement de certaines pratiques et représentations concernant notamment les modes de construction des ouvrages et l'organisation des services publics<sup>2</sup>.

De cette façon, conformément aux situations présentées en encadré 3.6, si la conception des bâtiments scolaires s'inscrivait dans des technicités communautaires (ayant toutefois démontrées leur limite suite à l'incident de la tempête), n'était-il pas également possible d'opposer une alternative plus élaborée ? Et si celle-ci ne se trouvait pas dans les mains de l'animateur, l'était-elle dans celles de ces collègues à l'intérieur de l'intercommunalité ou encore entre celles d'experts externes ?

En ce sens, le rôle de l'animateur ne s'élargit-il pas dans sa capacité à identifier les compétences présentes sur le territoire et à générer entre elles des mises en réseau ? Finalement n'est-il pas celui qui pousse les communautés à penser l'innovation dans le développement et qui leur facilite le processus de recherche de compétences qu'elles devront mobiliser ?

---

<sup>2</sup> A titre d'exemple, la société SENS Bénin (en partenariat avec le Groupement Intercommunal des Collines), s'est lancée dans un programme de valorisation de la construction en matériaux locaux. Elle appui par là-même une entreprise spécialisée dans cette expertise. Celle-ci ancre sa pratique dans l'utilisation, pour la création des briques, de la terre mobilisable dans l'environnement proche du lieu de construction. Elle pense le traditionnel en y intégrant la modernité afin d'assurer confort et solidité de ses bâtiments. Les trois intercommunalités du GIC, APIDA et ADeCoB appuient la promotion de ce nouveau type de construction en l'intégrant par exemple dans leur projet de construction pour les uns et extension de leurs locaux pour les autres.

## ↳ Citoyenneté de substitution ?

L'animation territoriale est bien le moyen par lequel l'on cherche à organiser les populations d'un territoire afin qu'elles se réunissent, s'organisent et se constituent comme acteur de leur développement. Si l'objectif, notamment dans les programmes de coopération décentralisée, réside dans le rattachement de cette dynamique locale au mécanisme de gouvernance du territoire (soit avec les collectivités), le lien est parfois difficile à tisser. D'une volonté d'instaurer un dialogue social entre élus et populations, il peut-être possible de glisser dans certains retranchements communautaires.

Face à la difficulté que peuvent rencontrer les collectivités territoriales pour répondre aux besoins de base des populations, celles-ci se substituent parfois à ces instances pour promouvoir elles-mêmes certaines alternatives de développement. En ce sens, la frontière entre développement territorial intégré et développement communautaire peut facilement être franchie. Certaines expériences de comités de développement rencontrés en Région Itasy (Madagascar) illustre bien cette problématique d'une organisation forte des populations et parfois parallèle au système d'administration du territoire en place (*Portrait n°3 – Régulation et développement : le cas du comité de développement d'Amparihy*).

De l'autre côté, les collectivités peuvent aussi être tentées de transférer certaines compétences aux populations et à la société civile, conduisant parfois à se défaire de leurs propres responsabilités.

On parle alors de citoyenneté de substitution pour qualifier des initiatives prises par les habitants dans des pays où les pouvoirs publics sont partiellement ou totalement défaillants. Les citoyens n'ont alors pas d'autres choix que de faire eux-mêmes, s'ils veulent satisfaire un certain nombre de leurs besoins collectifs.

Toutefois, dans ce genre de situation, l'animation territoriale semble se justifier de par justement la faiblesse des collectivités territoriales. Dès lors, la question suivante se pose : le jour où les collectivités trouveront les moyens de mettre en œuvre l'ensemble des projets de développement de son territoire, quel intérêt trouveront-elles dans la participation des populations dans la mise en œuvre des politiques publiques ?



## Enjeu n°2 : Le maintien et la gestion des ouvrages

Le lien qui s'est créé entre les acteurs du territoire et le bien public lors du processus de construction ne cesse pas d'exister au moment de la réception de l'ouvrage.

Ce bien ou service devient alors la pièce centrale autour de laquelle s'articulent les relations entre leurs propriétaires (les collectivités) et leurs usagers (les populations). Il est alors générateur de liens entre eux. Naturellement reliés au travers de cette « chose publique », ces différents acteurs se retrouvent dans la nécessité de s'organiser ensemble pour en prendre soin. Dialoguer, responsabiliser, rendre compte, réguler,... comment se matérialise cette organisation ?

Une certaine diversité de stratégies a été déployée dans les différents territoires partenaires, en vue de sensibiliser les populations au respect des ouvrages publics et d'introduire des démarches participatives dans les modes de suivi et gestion.

### □ Des modalités de participation dans la gestion des ouvrages publics

À noter dans un premier temps qu'une grande variété de modes de suivi et de gestion participatifs a été observée sur les territoires malgaches et béninois. Cette diversité est à associer à l'échelle de la participation que nous avons commentée en première partie de ce document. Ainsi, il existe différents degrés d'implication dans la manière de relier les acteurs du territoire à la chose publique.

#### La sensibilisation.

Les campagnes de sensibilisation menées consistent généralement, lors de la réception des ouvrages, à informer les populations sur l'utilisation à en faire et les dispositions à respecter afin d'en assurer le bon usage et la durabilité.

Elles vont parfois jusqu'à promouvoir des modes d'organisation permettant de responsabiliser certains acteurs sur la gestion et le maintien des ouvrages (voir plus bas). L'idée initiale dans les campagnes de sensibilisation est de conscientiser les populations, de faire naître en eux un sentiment de responsabilité envers les biens publics.



Il ne s'agit pas forcément d'action conduite par les collectivités. Les populations elles-mêmes (et notamment les associations) sont régulièrement amenées à faire des campagnes de sensibilisation.

#### Encadré 3.8 – Sensibilisation dans la consommation de l'eau.

Dans un des fokontany de Madagascar, une association de femmes en charge de la gestion d'une borne fontaine a beaucoup travaillé sur ces questions de sensibilisation des populations dans la consommation de l'eau et notamment pour l'utilisation de la borne (approvisionnée en eau potable) pour certaines formes de consommation. Tout l'enjeu résidait alors dans le passage, pour les populations, de l'utilisation d'une eau non traitée mais gratuite à l'utilisation d'une eau potable mais moyennant un certain coût financier : *« Pourquoi payer pour consommer de l'eau alors que mon père, mon grand-père et son père avant lui n'ont jamais eu à dépenser un ariary ? »*

L'association a décidé d'axer sa campagne de sensibilisation non pas sur les bienfaits de l'eau potable mais plutôt sur les impacts de la consommation d'une eau non traitée sur la santé. Au travers de cela, il s'agissait finalement de changer certains comportements ancrés depuis des générations : éviter d'utiliser l'eau de récupération, l'eau du puits non traité, ou l'eau du fleuve pour faire la cuisine ou pour boire afin de réduire la propension de certaines pathologies telles que la typhoïde, les hépatites, les infections parasitaires ou autres.

#### La consultation.

Consulter les populations sur leur appréciation des biens et services publics concernant différentes dimensions, telles que leur qualité, leur efficacité, leur accessibilité,... constitue un premier gage d'ouverture des politiques publiques quant à l'expression citoyenne.

### Encadré 3.9 – Les enquêtes de satisfaction.

Bénin : les enquêtes réalisées initialement dans les Collines auprès des usagers concernant les ouvrages issus du FDL. Des grilles de questionnaires élaborées et distribuées par les présidents de Comités de Territoire dans les villages, et ensuite analysées et communiquées par les ADT auprès des Communes. Le projet consistait même à informatiser les réponses au travers d'un système de SIG en réseau mis à disposition par le GIC et consultable par les services techniques communaux. Toutefois, l'absence de responsabilisation de certaines personnes, de maîtrise de l'outil informatique et du format internet (pas très performant), ont entravé le bon déroulement de ce projet.

Par ailleurs, en Alibori, ne peut-on pas considérer que les séances de reddition des comptes constituent également des cadres d'expression des populations quant à la qualité des ouvrages ? En effet, ce sont des espaces au sein desquels elles peuvent communiquer leurs opinions voire mécontentement concernant certains ouvrages ou services publics.

### La délégation.

Le montage de certains projets voire la gestion de biens et services publics peut également donner lieu à la mise en place d'une collaboration entre organisations de la société civile et collectivités territoriales. Il s'agit pour les secondes de se défaire d'une partie de leurs compétences et de responsabiliser un tiers. Nous parlons dans ce cas précis d'une collaboration qui se matérialise autour d'ouvrages ou services d'intérêt public. En ce sens, bien que la collectivité délègue le droit d'usage, elle n'en reste pas moins le propriétaire de l'ouvrage. C'est dans cette division que se concentre l'esprit de l'animation territoriale. Si l'association des parents d'élèves (APE) peut être responsabilisée dans l'entretien des modules de classe, l'établissement n'en reste pas moins profondément public. Toutes décisions concernant certains travaux, réhabilitations ou réformes dans le service d'éducation appartient alors à l'autorité correspondante (que ce soit la collectivité ou l'état central).

Si le principe est similaire, les formes de la délégation sont variées et dépendent notamment du degré de transfert des responsabilités auprès de la société civile. Au travers des expériences béninoises et malgaches, deux principales configurations ont été rencontrées :

→ Les comités de suivi et gestion.

Ces comités se composent et s'organisent différemment selon l'ouvrage dont il est question. Ils réunissent souvent un certain nombre d'habitants du village ou du fokontany qui sont alors bénévolement chargés de veiller à la maintenance de l'ouvrage, voire même au bon déroulement de la phase de sa construction.

### Encadré 3.9 – Les Comités de suivi et de gestion des ouvrages.

Dans le cadre des programmes de développement béninois, chaque réalisation d'ouvrage donnait lieu à la mise en place d'un Comité de Suivi et de Gestion. Ce comité se constituait alors au cours des Assemblées Générales Villageoises (AGV). Les membres étaient choisis parmi les populations. Ils pouvaient alors se constituer de la façon suivante : le binôme d'animateur villageois, le chef de village et des personnes ressources du village selon la thématique de l'infrastructure (éducative, sanitaire, marchande, etc.).

Avec le recrutement des Chefs de Service Technique au niveau des Communes, les Comités ont continué de s'animer et ont alors directement trouvé dans la collectivité un interlocuteur en capacité de donner suite à leurs actions de suivi. Ce système a permis d'améliorer la qualité des ouvrages sur le territoire communal.

Ce mécanisme fonctionnait du temps où l'ADT effectuait un travail de proximité auprès des comités. Ses interventions consistaient à animer certaines formations (formelles ou non) auprès de ses membres, à réaliser un suivi de ses actions ainsi qu'à transmettre les informations relevées par le Comité au niveau de la Commune. Depuis 2012, le suivi de la maîtrise des ouvrages, la gestion des infrastructures, le recueil du niveau de satisfaction des populations, l'appréciation de la qualité des ouvrages ne se fait quasiment plus.

#### → La contractualisation.

De la même façon que pour la mise en œuvre des projets de développement (vu plus haut), la délégation peut prendre la forme d'un accord signé au travers d'un contrat entre la collectivité qui délègue et l'organisation qui se voit alors attribuer la responsabilité de la gestion de l'ouvrage ou du service.

*Deux expériences de gestion déléguée des ouvrages observées en Région Diana, à Madagascar, ont attiré notre attention. Elles font donc l'objet d'une fiche [Portrait n°2 – Déléguer la gestion d'ouvrages publics à la société civile: deux cas illustrés](#).*

#### □ Quelles implications en amont ?

Quelle que soit la configuration retenue, certaines dispositions contribuent à l'établissement d'un dispositif participatif de gestion des ouvrages, et par là-même à l'amélioration de la qualité et l'usage des ouvrages via ce dispositif.

## Changer les comportements.

Le suivi et l'entretien des infrastructures par les communautés relève d'un changement profond d'état d'esprit notamment dans la façon pour tout un chacun de percevoir le bien public et son rapport à ce bien-là. Il s'agit dans un premier temps de considérer cette infrastructure non pas comme la chose que la Picardie ou tel autre programme nous a apporté, mais comme notre chose.

Il s'agit également de se projeter dans l'avenir. Si l'on voit une fissure aujourd'hui sur le pont, il est probable que demain il s'écroule. L'accès aux modules de classes et la sécurité des enfants qui traversent entre les deux rives en sera directement affecté. Cela implique donc d'anticiper ces risques et de consolider dès à présent le pont. Si nous résumons, il faut dans un premier temps que l'on passe du « pont du programme » à « notre pont », et de « nous l'utilisons aujourd'hui » à « nous devons faire en sorte de l'utiliser demain ». Ceci dit, il reste alors à passer du discours à l'acte : « Une large fissure apparaît sur le pont et doit être rapportée à qui de droit, le comité en place, des responsables dans le village ou dans la commune ».

Cette phase de conscientisation et d'organisation par la suite du mode de suivi et entretien communautaire des ouvrages n'est pas systématiquement innée, mais doit bien souvent faire le cas d'un travail important d'appui. Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, les animateurs (ADT et ATPGL) ont, dans le cadre de leur fonction, abordé ces questions-là avec les populations. Il en est d'ailleurs largement question lors des cérémonies de réceptions d'ouvrage par exemple, qui, lorsqu'elles sont publiques, peuvent rassembler un grand nombre de populations et deviennent alors propices à la transmission de certains messages.

Toutefois, ce changement de regard et d'attitude envers le bien et service public nécessite bien souvent de réaliser un travail en profondeur marqué par une certaine continuité des interventions auprès des populations et notamment par exemple, des sessions particulières d'appui auprès des comités en charge de leur maintien ou un certain suivi auprès des associations qui gèrent les équipements.



### Point(s) d'attention

- Vivre « au jour le jour ».

Si la gestion des infrastructures nécessite de se projeter dans l'avenir afin d'anticiper les mesures à prendre en fonction des risques perçus, il apparaît que dans certaines zones (notamment en milieu rural ou dans les localités enclavées) le rythme de vie se régule bien souvent au jour le jour. Dans certains endroits où les moyens manquent, les activités pratiquées par les populations permettent d'assurer leurs dépenses de base pour la journée voire les quelques suivantes. Dans ce contexte, il peut naturellement être privilégié le fait

d'assurer un minimum de confort pour la famille que l'on a en charge, la chose publique devenant par la même secondaire. Or si les moyens et le temps manquent aujourd'hui pour assurer l'entretien de l'ouvrage alors le problème sera traité le jour où il se présentera.

- Les implications d'un appui de proximité.

Un travail d'appui de proximité auprès des populations, des comités de suivi ou des associations nécessite en amont la présence et la disponibilité de ces ressources humaines. Les animateurs naturellement mobilisés dans cette fonction-là peuvent toutefois être limités dans la réalisation de cet appui : du fait de leur nombre (un taux de couverture trop faible au regard de la grandeur du territoire ?), de la teneur de leur cahier des charges, des moyens dont ils disposent pour circuler sur le territoire,... Un certain nombre de conditions pèsent sur les ressources humaines et impactent directement sur leurs interventions auprès des populations (*Cf. Thématique 4 : appui technique et portage politique*).

#### **Encadré 3.10 – Une intervention au plus près des populations.**

Les ATPGL (positionnés au niveau de l'intercommunalité) à Madagascar sont au nombre de deux pour un large territoire composé de 6 à 8 communes. Leurs activités se concentrent essentiellement autour de l'élaboration et la mise en œuvre des Plans de Développement du Fokontany (PDF). Si l'on compte qu'une Commune se compose d'approximativement 4 à 20 fokontany, comment organiser ce travail de proximité auprès des populations ? C'est notamment au regard de cette difficulté qu'il a été décidé de sensibiliser les Communes pour qu'elles recrutent des Agents de Développement (AD) permettant alors de prendre le relais des ATPGL. Si leur entrée en poste est relativement récente, le défi aujourd'hui consiste à mettre en capacité ces agents afin qu'ils puissent opérer convenablement sur le territoire et auprès des populations.

#### **Responsabiliser les « leaders ».**

De manière constante, il a été observé que les cas fructueux de mobilisation des populations (et notamment dans les phases de mise en œuvre des projets et de suivi-gestion des ouvrages) étaient étroitement liés à la présence de certains « leaders ». Ils sont finalement le relais de proximité des animateurs auprès des populations car bien souvent à l'initiative de la mise en mouvement des populations, du portage des projets de développement, de la coordination des actions au sein du groupe ou encore de leur concrétisation.

### Paroles d'acteur 3.1 – Le rôle des leaders.

*« Les gens dans le fokontany sont prêts à se mobiliser, mais il manquait de définir qui mobilise qui. C'est le rôle joué par les membres du KF (Comités de Développement). Notre première action a été d'envoyer des messages au gens pour réhabiliter la piste. Il y a finalement une réelle volonté de participer lorsque l'animation est lancée. Les membres du KF sont ceux qui donnent le pas ».*

Président de KF (Région Itasy)

Maintenant la question qui se pose alors est de savoir qui responsabiliser ? Si les critères de sélection sont divers, certaines invariables se retrouvent chez ceux que l'on appelle les « leaders ». Il s'agit en effet bien souvent de personnes :

- Disposant d'un certain niveau d'éducation scolaire ;
- Et/ou ayant voyagé ou disposant d'expériences de vie extérieures à leur milieu d'origine.

Leur point commun est de présenter cette capacité de recul permettant de penser les actions et la mobilisation, et cet engagement réel dans le développement de leur communauté.



#### Point(s) d'attention

- L'enjeu de la responsabilisation des « bonnes personnes ».

Dans la continuité du point précédent et dans un même registre que les questions de représentativité soulevées en thématique 1, il existe un réel enjeu dans le choix des personnes qui sont responsabilisées et notamment dans le suivi et la gestion des infrastructures. Il apparaît en effet que ce processus de responsabilisation des populations peut être conduit par des logiques différentes à celles qui consistent à mobiliser ces « leaders ». Ainsi, il peut s'agir des usagers ou encore des personnes les plus proches de l'infrastructure (résidents proches des pompes à eau, des ponts ou passerelles, etc.).

Or, il est apparu que la personne qui en est le plus proche n'est pas forcément celle qui se sente le plus concernée. Et d'autre part, le risque a été rencontré de voir un mécanisme de déresponsabilisation des autres acteurs (voire même des autorités locales et collectivités) du fait de cette désignation<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Lors d'une visite dans le fokontany d'une commune de la Région Diana, la réaction du président de fokontany était particulièrement parlante. Alors que nous passions devant le deuxième puits dont la pompe ne fonctionnait plus, la question du maintien des équipements sanitaires a été soulevée. En montrant du doigt la maison voisine, il a clairement signifié qu'il était de leur ressort de gérer la pompe à eau. De façon générale, les

- Le renouvellement des « leaders ».

Afin d'assurer la pérennité des mécanismes de mobilisation des habitants, la question du renouvellement des « leaders » doit-être soulevée. Un certain biais au niveau des programmes de développement consiste bien à concentrer les efforts autour de certaines personnes identifiées comme dynamiques sur le territoire. Ce sont d'ailleurs ces mêmes personnes qui semblent être mobilisées sur les différents programmes. Mais comment prévoir l'essoufflement de ces « leaders » ? De quelle manière anticiper et organiser le roulement de ces ressources humaines ? Cette préoccupation se pose d'autant plus que le système de gestion largement répandu aujourd'hui repose sur le bénévolat de certains villageois dont la motivation s'émousse au fil du temps (découragés par l'absence d'interlocuteurs au niveau des collectivités, par un appui parfois trop rare ou discontinu de l'animateur, ou encore par le manque de considération de certains usagers concernant l'ouvrage).

Au delà de la recherche de pérennisation du dispositif de l'animation territoriale, il s'agit aussi d'élargir le public cible. Tout l'enjeu réside alors dans le fait de former de nouveaux « leaders », autres que ceux qui présentent déjà cet enclin.

#### **Encadré 3.11 – Responsabiliser en dehors des « leaders ».**

Dans les Communes et fokontany malgaches cette problématique prend forme autour de la difficulté de mobilisation des cadets dans les organisations de la société civile. Si certaines figures s'imposent naturellement comme « leader » dans les associations, les plus jeunes ont tendance à se déresponsabiliser face à eux. Il apparaît alors que la mobilisation sociale et le leadership se concentrent entre les mains d'une quantité délimitée de personnes. Il semble même socialement déplacé qu'un cadet puisse s'exprimer avant son aîné, prendre certaines initiatives, s'opposer aux opinions ou directive de ce dernier. Comment, dans ce cadre-là, anticiper la passation du flambeau auprès des plus jeunes ?

#### **Réguler et sanctionner.**

---

personnes vivant à côté des infrastructures sont considérées comme étant responsables de leur entretien, au point où les autres ne se sentent plus du tout concernés. En ce sens, le chef de fokontany, choisi pour représenter sa localité, n'est-il pas le premier concerné par le bon vivre des populations sur le territoire ?

Comment assurer que l'eau traitée d'un puit reste salubre si les personnes qui viennent la puiser y plongent directement le seau au lieu d'utiliser la pompe ? Et comment donc prévenir le risque en s'assurant que la pompe reste en état de fonctionner ? De la même façon, comment cadrer le déplacement du bétail à travers le territoire dans le cas de la mise en place d'un abattoir communal ou intercommunal ?

Faire vivre l'ouvrage après sa construction correspond notamment à penser un système de régulation concernant sa gestion. Nécessaire pour le bon fonctionnement et le maintien de l'ouvrage, la régulation est avant toute chose un nouveau support de rencontre, concertation et négociation entre les acteurs du territoire (propriétaires ou usagers de l'ouvrage en question). En effet, avec la promotion d'ouvrages et de services publics, certaines règles se doivent d'être identifiées, concertées entre les acteurs, clairement stipulées et communiquées, revisitées si nécessaire (au regard de certaines évolutions de l'environnement à prendre en compte).

Or, qui dit régulation dit également système de sanction en cas de transgression de la règle. De manière très pratique, cela implique de désigner une autorité (un agent de la collectivité ? Un comité villageois ? Une association ?...) responsable de veiller au respect des normes établies, de définir les sanctions et les appliquer le cas échéant.



#### Point(s) d'attention

- « Définir les règles » n'est pas « appliquer les règles ».

Si un premier enjeu, pas forcément évident en soi, consiste à définir les règles, un autre réside dans le fait d'assurer leur bon respect. Or ici, il s'est avéré que la structure sociale d'un territoire peut jouer en la défaveur du fonctionnement du système de régulation. Comment sanctionner un frère ou une sœur (au sens élargi) qui a dérobé un barreau en métal de protection d'un pont ? Comment appliquer la sanction lorsqu'elle se dirige à un aîné (un ray-amen-dreny à Madagascar) ?

Et inversement, comment faire en sorte que l'autorité chargée de la régulation opère de manière neutre, dans le seul intérêt de la collectivité ? Sous-entendu, par quel moyen gagner la confiance des populations envers cette autorité responsable<sup>4</sup> ?

---

<sup>4</sup> Les fady, à Madagascar, correspondent à des interdits, des tabous portant sur des comportements, pratiques, paroles à ne pas prononcer ni réaliser. La sanction à laquelle se confrontent ceux qui enfreignent un fady est d'ordre divine puisque ces règles viennent des ancêtres. La transgression d'un fady se répercuterait alors non seulement sur la personne fautive mais aussi sur l'ensemble de la famille. Ce comportement de soumission à la règle trouve ses racines dans un mécanisme émotionnel interne à l'individu dominé par la crainte voire la peur de la « sanction divine ». Loin de s'ancrer sur un fondement similaire, le programme de coopération cherche une appropriation raisonnée de la règle, au sens où elle fait écho à la notion de civisme.



*Si elle ne concerne pas directement cette question de la gestion d'un ouvrage, l'expérience de l'introduction d'un système de régulation dans le fonkontany d'Amparihy (région Itasy à Madagascar) méritait d'être recensée dans une fiche [Portrait n°3 – Régulation et animation : l'expérience du comité de développement d'Amparihy](#).*

### Se mettre en capacité de régler les problèmes.

Le maintien de l'engagement des populations dans le suivi et la gestion des ouvrages tient également au fait que les défaillances rapportées puissent trouver réparation. En ce sens, les efforts et l'engagement des habitants trouvent alors leur justification dans une amélioration observable et observée des équipements et services publics. En effet, si un problème est signalé concernant l'entretien de la charpente du marché communal et qu'après maints rapports auprès de la mairie, les moyens ne peuvent être apportés pour le solutionner, le comité responsable de la gestion du marché n'aurait-il pas tendance à se décourager de toute nouvelle tentative ?



#### Point(s) d'attention

- A qui revient-il de faire réparation ?

Théoriquement, dans le cas où la gestion de l'ouvrage n'a pas fait l'objet d'une délégation dans les formes, il serait entièrement du ressort de la collectivité de prendre en charge les réparations et l'entretien régulier des biens publics ou d'affecter une ligne de budget à cet endroit. Cela nécessiterait alors pour les collectivités d'anticiper la mobilisation des ressources nécessaires (financières, matérielles et humaines). La culture de la gestion des ouvrages (bien que faisant l'objet d'une responsabilisation par les acteurs du territoire) doit finalement trouver son ancrage déjà en amont au sein même des collectivités (autant auprès des techniciens que des élus).

Toutefois, face aux difficultés que nous savons et auxquelles se confrontent ces collectivités, la tendance consiste bien souvent à laisser une large marge de manœuvre aux populations concernant certaines tâches. A quel moment considère-t-on qu'une intervention ne peut plus relever des compétences communautaires mais nécessite une prise en charge par la collectivité ? Le caractère particulier des ouvrages publics implique que certaines dispositions légales sont ici à prendre à compte.

## L'essentiel de la Thématique 3 :

### Du discours à l'action

- ▲ Si une majorité des efforts se concentrent dans la mise en place de démarches participatives de planification des politiques publiques de développement, un enjeu considérable consiste alors à faire s'exprimer la participation au-delà. Si la concertation est bien souvent mobilisée dans l'exercice d'identification et de programmation des stratégies de développement, elle ne peut évincer les autres formes. Information, sensibilisation, consultation, négociation, codécision, ... nombreuses sont les formes de la participation post-planification.
- ▲ Au travers de la démarche d'animation territoriale, il est recherché à un moment donné une certaine convergence entre les politiques publiques de développement (dans le cas présent ayant souvent fait l'objet d'une co-définition entre la collectivité et les populations) et les initiatives locales de développement portées par la société civile. Plus précisément, comment les secondes peuvent-elles s'inscrire dans les premières ? Comment amener la société civile à contribuer à l'effort de développement du territoire au regard de certaines stratégies portées par les collectivités ?
- ▲ Le projet, l'ouvrage ou le service public ressortent alors non seulement comme la finalité vers laquelle l'on souhaite tendre mais aussi et avant tout comme l'interface autour de laquelle se tissent les relations entre les différents acteurs du territoire. Ils sont finalement l'artefact autour duquel élus, collectivités, populations (organisées ou non) sont amenés à s'organiser, à négocier.
- ▲ Émerge de cela, l'importance de la régulation d'une part en vue de définir des normes de comportements à adopter à l'égard des équipements ou services publics, et d'autre part afin de poser des règles du jeu entre les différents acteurs concernés (propriétaires, gestionnaires, usagers). Symboliquement, la contractualisation entre collectivité et société civile viendrait formaliser une certaine entente par laquelle se définiraient les relations et responsabilités respectives des différentes parties prenantes autour de la chose publique.
- ▲ A noter toutefois que s'il est souvent fait référence au rôle joué par le tissu associatif, l'on ne peut écarter les opérateurs économiques. Le développement économique a fait l'objet d'attentions particulières dans les programmes de coopération décentralisée, il est d'ailleurs au cœur des préoccupations de bien des collectivités et intercommunalités. Tout l'enjeu semble alors résider dans la promotion d'espaces d'échanges voire dans la définition des bases d'un partenariat entre sphère du public et sphère du privé.
- ▲ Maintenant, quelle que soit la nature des initiatives de développement portées par la société civile et les opérateurs économiques, il en ressort que le passage à l'action passe par une certaine capacité à mobiliser les acteurs. Un enjeu majeur réside bien dans le fait de susciter l'envie chez les acteurs d'un territoire de contribuer à l'effort de développement de ce dernier. Le rôle joué par ce que nous appelons « les leaders » semble prépondérant. Il s'agit finalement de certaines personnes garantes de la dynamisation des acteurs, leur rassemblement, leur cohésion. Comment alors identifier ces personnes et les mettre en condition pour faciliter leur fonction ?