

Capitalisation de la démarche
d'animation territoriale des
partenaires béninois et
malgaches
de la Région Haut de France
(ex-Région Picardie)

Camille Trombert

Service relations internationales et coopération décentralisée
Région Hauts de France (ex-Région Picardie)

Mai 2016

Table des matières

Liste des acronymes

Avant-propos

Structure du document

Volet n°1: Capitaliser sur l'animation territoriale dans le cadre d'une coopération décentralisée

I. Les programmes de coopération décentralisée de la Région Picardie

1. Au Bénin, les PDL-Collines et PADICA
2. A Madagascar, le PDPU
3. Au Niger, la coopération avec l'APIMAK
4. Les principes de la coopération et la démarche d'animation territoriale, fil rouge des programmes

II. Capitaliser sur la démarche d'animation territoriale

1. Le projet de capitalisation et son origine
2. Objectifs poursuivis et produits attendus
3. Méthodologie de capitalisation

Volet n°2 : Comprendre l'animation territoriale – approche conceptuelle de la démarche

I. Découpage terminologique et proposition de définition du concept d'animation territoriale

1. Les « mots » de l'animation territoriale
2. Une définition de la démarche d'animation territoriale

II. Les enjeux de la démarche d'animation territoriale

1. La contribution au développement territorial
2. La « mise en mouvement » des localités
3. La promotion d'une gouvernance territoriale participative

III. Opérationnalisation de la démarche d'animation territoriale : retour sur les expériences du Bénin et de Madagascar

1. L'animation territoriale au Bénin dans le cadre du PDL
2. L'animation territoriale à Madagascar dans le cadre du PDP

Volet n°3 : Mise en pratique d'une démarche d'animation territoriale – approche thématique et regard croisé des expériences du Bénin et de Madagascar

Thématique n°1 : Le dialogue

Enjeu n°1 : L'adaptation des formes du dialogue

Enjeu n°2 : La pertinence du mode de représentation des acteurs

Enjeu n°3 : La fonctionnalité de l'espace de dialogue

Thématique n°2 : Se préparer au dialogue

Enjeu n°1 : La construction d'une vision par les collectivités, et sa concrétisation

Enjeu n°2 : La préparation des populations en vue des échanges

Thématique n°3 : Du discours à l'action

Enjeu n°1 : La mise en œuvre des projets de développement

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

Thématique n°4 : Appui technique et portage politique

Enjeu n°1 : La mise en capacité des ressources humaines

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

Thématique n°5 : Territoires et articulations

Enjeu : Le décloisonnement du territoire

Liste des acronymes

ADT	Animateur de Territoire
AGA	Assemblées Générales d'Arrondissement
AGPT	Assemblée Générale du Projet de Territoire
AGV	Assemblées Générale Villageoises
APIDA	Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori
ATPGL	Animateur de Territoire, Planification et Gouvernance Locale
BE	Bureau Exécutif
CA	Conseil d'Administration
CCAC	Comité Communal d'Appui Conseil
CCF	Comité Commune-Fokontany
CCMO	Comité Communal de Mise en Œuvre des PDC
CDT	Conseil de Développement Territorial
CDF	Comité de Développement du Fokontany
CIDR	Centre International du Développement et de Recherche
CIF	Comité Intercommunal de Financement
CT	Comité de Territoire
EPCI	Etablissement Public à Caractère Intercommunal
FAIL	Fonds d'Appui aux Initiatives locales
FDf	Fonds de Développement des Fokontany
FDT	Fonds de Développement des Territoires
FIAC	Fonds Intercommunal d'Appui Conseil
GIC	Groupement Intercommunal des Collines
MCL	Maison des Collectivités Locales
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
PADICA	Programme d'Appui au Développement de l'Intercommunalité et des Communes de l'Alibori
PDC	Plan de Développement Communal
PDF	Plan de Développement du Fokontany

PDI	Plan de Développement Intercommunal
PDL-ADECOM	Programme de Développement Local et d'Appui aux Communes de l'Alibori
PT	Projet de Territoire
PVPT	Porteur Villageois du Projet de Territoire

Avant-propos

Depuis un certain nombre d'années, les programmes d'appui au développement ont subi de profondes transformations dans leur manière de concevoir leurs interventions auprès des territoires concernés. D'une approche dite « top-down¹ » basée sur un transfert des savoirs et savoir-faire issus du progrès technique, généralement peu soucieuse des opinions des communautés « bénéficiaires », la tendance s'est inversée pour placer désormais le concept de « participation » au cœur des problématiques du développement. Déjà en 2002, la FAO parlait de l'approche participative comme d'une « *occasion offerte aux populations hommes et femmes de s'exprimer sur leur situation actuelle, de participer et de prendre des décisions sur leur futur à savoir leurs priorités de développement* ».

Parallèlement, l'essor des processus de décentralisation dans les pays africains dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle établissait le terreau idéal pour voir fleurir une plus grande considération de l'échelle du local dans la définition et l'application des politiques publiques de développement territorial. A travers la mise en place et le renforcement des systèmes de gouvernance locale, la distance entre autorités politiques et communautés à la base pouvait alors commencer à se réduire.

Attachée au principe de participation, de citoyenneté, ainsi qu'aux dynamiques de développement local, la Région Picardie a très tôt fait le choix de s'inscrire dans cette mouvance innovante des programmes d'appui au développement. Dès le milieu des années 1990, le Conseil Régional s'est progressivement investi dans le domaine de la coopération décentralisée² tout d'abord avec des collectivités du Bénin, puis de l'île de Madagascar et plus récemment du Niger.

Le partenariat s'est essentiellement fondé autour de la promotion et du renforcement d'associations intercommunales comme institutions porteuses des initiatives de développement auprès des collectivités territoriales membres. Si le Conseil Régional pilote avec ses partenaires africains les différents programmes, il a pris la décision de solliciter des les compétences de diverses ONG et notamment dans leur rôle d'appui technique sur le terrain. Il s'agit du Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), Territoire et Développement (une organisation malgache), et l'Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de développement (IRAM).

À ce jour, les programmes de coopération décentralisée ont atteint des stades relativement avancés : le plus ancien (avec le Département des Collines au Bénin) a fêté l'année passé son

¹ Littéralement, « une approche du haut vers le bas ».

² Depuis quelques années, les lois françaises donnent l'opportunité aux collectivités territoriales de se positionner comme des acteurs de la solidarité et du développement via la mise en place de programmes de coopération décentralisée. Dans un même logique que celle du jumelage (plus connue), elles ont alors la possibilité de développer des partenariats avec leurs homologues dans les pays dit du sud et de dédier une partie de leur budget dans des programmes œuvrant pour le développement de ces territoires.

20^{ème} anniversaire et le plus récent (avec Madagascar) date de 2008. Une quantité importante de connaissances et de pratiques a été accumulée sur ces différents territoires notamment concernant la conception et mise en œuvre des démarches participatives.

Ajouté aux enjeux actuels auxquels se confrontent les Régions françaises avec la perspective prochaine de mise en vigueur d'une importante réforme territoriale, le Conseil Régional de Picardie ressent aujourd'hui la nécessité de se recentrer sur les questions de gouvernance et d'animation du territoire.

Saisissant une opportunité de financement lancée par le Ministère des Affaires Etrangères, le Service de Coopération Décentralisée de la Région décide de lancer un projet de capitalisation sur la démarche d'animation territoriale conduite au sein de ses programmes d'appui au développement local.

L'objectif de ce projet réside alors dans la volonté de retracer les expériences développées par les partenaires en vue notamment de les formaliser, les valoriser et les diffuser. L'originalité de cette capitalisation est de s'inscrire dans une logique de transversalité de l'objet d'étude qui permet de mettre en miroir les expériences béninoises et malgaches afin de mieux appréhender la démarche de l'animation territoriale au regard du contexte dans lequel elle s'inscrit.

Comment le Bénin et Madagascar ont pu répondre localement à des problématiques communes inhérentes à la démarche même d'animation territoriale ? Bien qu'une logique similaire ait pu sous-tendre la promotion de la démarche sur les territoires partenaires, il ressort en effet que certains paramètres bien souvent propres aux particularités de l'environnement lui fassent prendre des facettes bien différentes.

De manière très concrète, le chantier de la capitalisation a officiellement débuté au mois de mai de l'année 2014. Un travail de plus de 16 mois de déplacements sur les territoires partenaires du Bénin et de Madagascar, d'observation et de rencontres avec les porteurs et contributeurs de la démarche d'animation, d'analyse et de compilation a donné naissance à ce présent document de capitalisation.

Structure du document de capitalisation

Le processus de capitalisation a permis de mettre en évidence toute la richesse de notre objet d'étude. L'approche de la démarche d'animation territoriale fait ressurgir un grand nombre de questionnements tant sur sa matérialisation que sur les principes qui façonnent sa raison d'être. Or d'emblée il était souhaité d'orienter ce travail de capitalisation non pas sur les seules pratiques mais sur la démarche elle-même d'animation du territoire au regard des enjeux qui lui sont propres.

Se démarquant ainsi d'un guide méthodologique, le présent document a été pensé de manière intégrée autour de trois volets complémentaires permettant de balayer l'ensemble du travail de capitalisation, depuis la configuration même du projet jusqu'à l'analyse des démarches au Bénin et à Madagascar.

Afin de mieux orienter le lecteur et de lui faire appréhender la logique sous-tendant cette structuration, il nous a semblé pertinent d'introduire dès à présent un guide de lecture du document de capitalisation.

Voici donc, ci-dessous, une présentation succincte des différents volets qui composent le présent document.

- **Volet n°1 : Introduction sur la mission de capitalisation – Capitaliser les expériences d'animation territoriale dans le cadre d'une coopération décentralisée.**

Ce premier volet permet d'établir le cadre général dans lequel le projet de capitalisation a été mené. Il offre tout d'abord un aperçu des principes fondateurs de la politique de coopération décentralisée picarde avant d'effectuer une brève revue de chacun des programmes portés par la Région conjointement avec ses partenaires béninois, malgaches et nigériens. Il s'agit finalement de présenter l'environnement et la logique par laquelle les démarches d'animation territoriale ici étudiées ont vu le jour.

Une deuxième partie est cette fois entièrement consacrée au projet de capitalisation : Pour quelle raison se lancer dans une telle entreprise ? Quels objectifs sont visés dans la réalisation de cette étude sur la thématique particulière de l'animation territoriale ? A qui est destiné ce document, et de manière plus générale, ce processus de capitalisation ? De quelle façon a-t-on procédé pour conduire ce projet ? Au travers d'un regard plus méthodologique, l'on tentera, dans le premier volet de ce document, d'apporter des réponses à l'ensemble de ces questions.

- **Volet n°2 : Approche conceptuelle de la démarche – Appréhender la gouvernance et l’animation du territoire.**

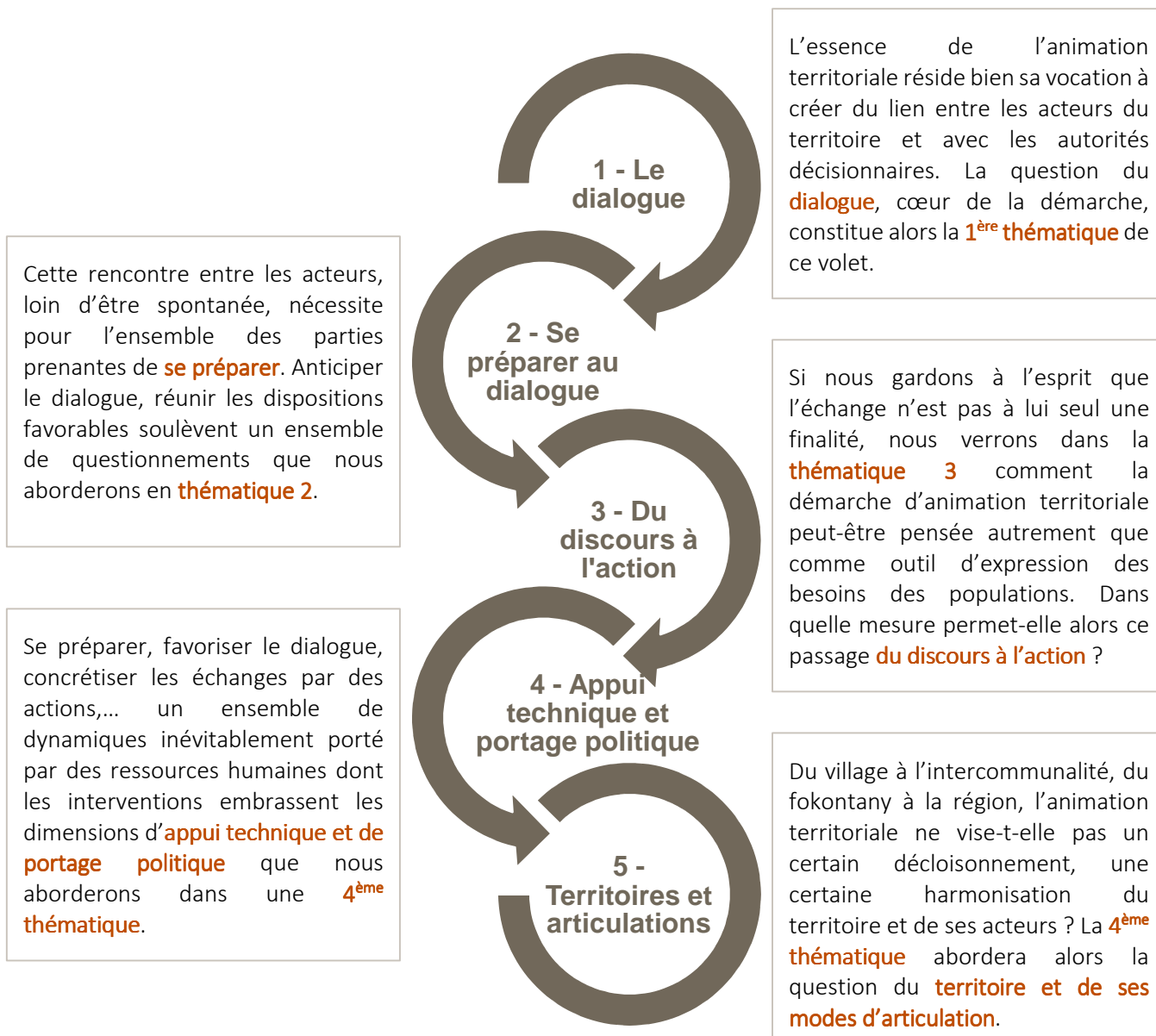
Le second volet se construit entièrement autour de l’objet de notre étude : l’animation territoriale et la gouvernance locale. Avant d’entrer dans l’analyse des démarches telles que menées sur les territoires béninois et malgaches, il semblait essentiel de consacrer un temps à l’analyse même de ces concepts. C’est autour de la compréhension de ces notions et de la tentative de les définir que s’établit cette partie. L’on fait bien référence ici à une « tentative » car l’on a vite fait de prendre conscience que l’animation territoriale et la gouvernance locale sont particulièrement complexes à appréhender et qu’il est impossible d’en extraire une réalité seule et unique. Nous nous risquerons donc dans cet exercice en nous attardant notamment sur ces concepts corollaires que l’on mobilise pour définir la démarche d’animation territoriale : participation, acteurs, projet, territoire.

Dans un second temps, nous raccorderons cette approche conceptuelle avec le contexte précis de notre étude au travers d’une présentation des modes d’opérationnalisation des démarches d’animation territoriale sur les territoires béninois et malgaches. Nous introduirons alors l’idée d’un dispositif de l’animation que nous observerons au travers de ses composantes techniques et institutionnelles.

- **Volet n°3 : Approche thématique et regard croisé – Analyse de cinq problématiques de l’animation territoriale au Bénin et à Madagascar.**

Ce troisième volet se construit autour de l’analyse de la dite démarche sur la base des expériences béninoises et malgaches. Or, lors du travail de capitalisation sur le terrain, les échanges conduits avec les acteurs et contributeurs de l’animation territoriale ont permis de mettre en évidence un certain nombre de problématiques essentielles, intrinsèquement liées à la démarche d’animation territoriale. D’un territoire à l’autre, d’un pays à l’autre, ces mêmes problématiques surgissaient de nouveau, bien qu’au travers de formulations parfois contextualisées.

Il a donc été choisi de construire la présente étude autour du traitement et de l’analyse de ces thématiques récurrentes de l’animation territoriale, et ceci au regard des contextes particuliers du Bénin et de Madagascar. Celles-ci sont au nombre de cinq.



Conformément à l'approche analytique proposée, le troisième volet de ce document se découpe en cinq parties correspondant chacune à l'une des thématiques identifiées. Ces dernières s'organisent communément de la façon suivante :

- Chaque thématique se décline en un certain nombre d'**enjeux** qui lui sont propres ;
- Le traitement de ces enjeux fait ressortir plusieurs **idées et points d'analyse** majoritairement liés aux constats relevés sur le terrain ;
- Il a parfois été possible, au regard de ces différents enjeux, de soulever certaines **réflexions** ou **questionnements ouverts** inspirés des observations réalisées sur le terrain et des

échanges menés avec les partenaires, acteurs et contributeurs des démarches d'animation territoriale ;

- Les réflexions partagées dans ce document sont illustrées par des **exemples concrets** relevés sur le terrain au Bénin et à Madagascar. Si certaines expériences seront mentionnées dans le corps même de ce document, d'autres méritant de s'y attarder feront l'objet de **fiches pratiques** et de **portraits** plus détaillés (annexés au document).

Bien que faisant l'objet de parties différenciées, les cinq thématiques ici traitées ne sont pas cloisonnées. Le choix d'approfondir certaines réflexions dans l'une ou l'autre des sous-parties suivantes répond davantage à un souci de clarté dans la lecture du présent document. La structuration du document n'est toutefois pas arbitraire, mais bien guidée par le fait que certaines réflexions apparaissent plus logiquement liées à des thèmes particuliers.

Si parfois dans le document nous invitons le lecteur à se référer à d'autres sections afin de développer certaines idées, il lui appartient également de faire cet effort de mise en transversalité des différentes thématiques.

Capitaliser les expériences d'animation territoriale dans le cadre d'une coopération décentralisée

*Volet n°1 : Introduction sur
la mission de capitalisation*

Si toute notre attention se porte par la suite sur l'analyse des démarches d'animation territoriale et leur matérialisation au Bénin et à Madagascar, il convient ici d'introduire notre propos en établissant le cadre de la présente étude.

En ce sens, cette première partie a été pensée de sorte à offrir au lecteur une meilleure compréhension :

- Tout d'abord, des différents **programmes de coopération décentralisée** portés par la Région Picardie, et au sein desquels la démarche d'animation territoriale a occupé une place centrale ;
- Mais aussi de la **mission** elle-même **de capitalisation**, de son origine jusqu'à sa transcription méthodologique ;

I. Les programmes de coopération décentralisée de la Région Picardie

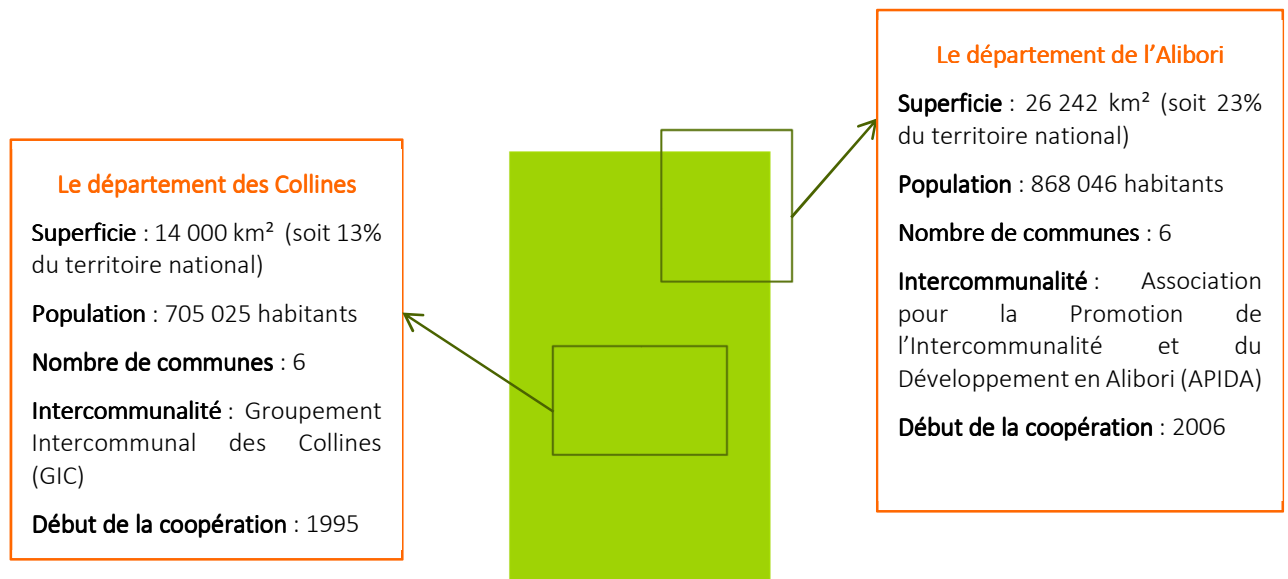
Dès le milieu des années 90, la Région **Picardie** s'est engagée sur la voie de la **coopération décentralisée**. 1995 marque la signature de la première convention de partenariat de la Région avec l'ancienne préfecture des Collines (aujourd'hui département). Dès lors, la Picardie a progressivement développé sa politique de coopération jusqu'à compter à ce jour un ensemble de **quatre territoires partenaires** répartis dans trois pays:

- Au Bénin, les 6 communes du département des **Collines** réunies en intercommunalité ;
- Au Bénin, les 6 communes du département de l'**Alibori** réunies en intercommunalité ;
- Au Niger, les 12 communes des départements de **Konni**, **Madaoua** et **Malbaza** ;
- A Madagascar, la Région **Diana** ainsi que trois associations intercommunales de son territoire, constituées autour de pôles urbains.

Doit être précisé ici que pour des raisons de sécurité, la présente mission n'a pu porter que sur deux des trois pays mentionnés ci-dessus. En effet, compte tenu de la situation particulière en région sahélienne, il ne pouvait être envisagé de séjourner voire même de se déplacer dans l'intercommunalité partenaire du Niger. Ces restrictions se révélèrent profondément incompatibles avec la réalisation d'une étude de terrain. La mission de capitalisation s'est alors concentrée sur les départements des Collines et de l'Alibori (Bénin) ainsi que dans la région Diana (Madagascar).

Cette parenthèse fermée, il est proposé, dans un premier temps, de revenir brièvement sur les programmes de coopération décentralisée. Nous poserons par la suite les bases qui constituent l'édifice de la coopération en revisitant les grands principes sur lesquels elle s'érige.

1. Au Bénin, les Programmes de Développement Local des Collines et de l'Alibori



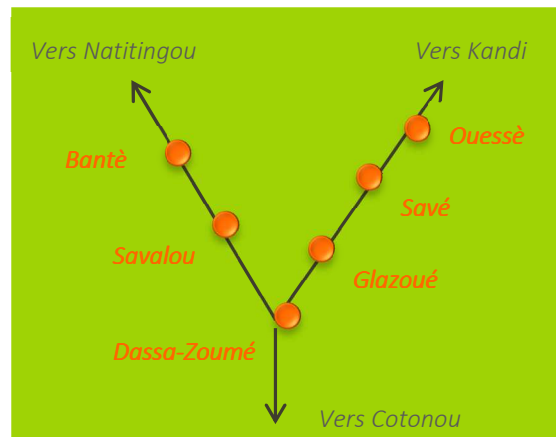
Carte 1 – Le Bénin et les intercommunalités

Parmi les douze départements du Bénin, deux ont développé un partenariat avec la Région Picardie. Il s'agit du département des Collines situé au centre du pays, et de l'Alibori au nord-est.

Dans une logique d'appui à la décentralisation et de renforcement des collectivités territoriales, des programmes de développement ont été conçus et sont conduits à ce jour respectivement sur chacun des deux territoires :

- Le Programme de Développement Local des Collines (PDL-Collines) ;
- Et le Programme d'Appui au Développement de l'Intercommunalité et des Communes de l'Alibori (PADICA).

- Le Programme de Développement Local dans les Collines



Carte 2 – Le département des Collines et le GIC

Initié en 1995, le PDL-Collines a été défini conjointement par :

- le Conseil Régional de Picardie (CRP);
- les sous-préfectures devenues en 2003 les Communes de Savé, Savalou, Glazoué, Bantè, Ouessè, et Dassa-Zoumé. Celles-ci sont regroupées au sein du Groupement Intercommunal des Collines (GIC) ;
- et le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), association professionnelle de développement basée dans l’Oise et chargée d’appuyer la mise en œuvre ce programme.

Appui institutionnel

Ce programme vise à mettre en œuvre un dispositif global et qualifié de promotion du développement local dans le Département des Collines. L’objectif ainsi poursuivi n’est pas de financer des projets ponctuels mais d’enclencher une véritable dynamique de développement basée notamment sur la concertation avec les habitants et sur leur implication dans la mise en œuvre du programme.

Pour ce faire, la Région Picardie de pair avec l’assistance technique du CIDR (notamment dans les exercices de conception et opérationnalisation du PDL-Collines) concentre ses efforts autour de deux principales composantes du programme :

- le **renforcement des collectivités** partenaires (GIC et ses communes) et de leurs capacités institutionnelles, techniques et financières, notamment irrigué par un Fonds Intercommunal d’Appui Conseil (FIAC) ;
- l’**appui au développement** des biens et services de base, via l’exercice par les collectivités de la planification locale et la maîtrise d’ouvrage sur des chantiers de

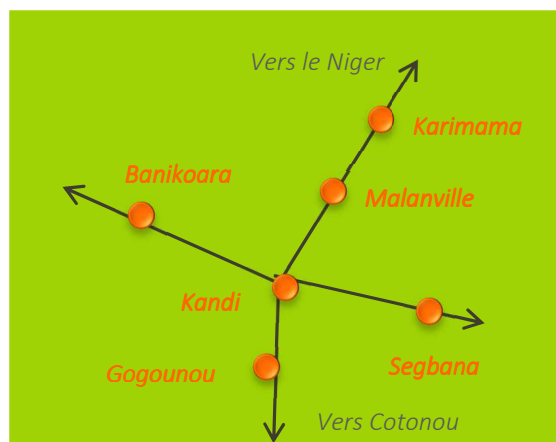
construction ou réhabilitation. Ce volet est abondé par un outil original inspiré de la politique picarde d'aménagement du territoire : Le Fonds de Développement des Territoires (FDT) abondé par la Région Picardie et les collectivités partenaires.

Développement Économique Local

Par ailleurs, depuis 2008, une politique d'appui au développement de l'entrepreneuriat solidaire a été mise en place par les partenaires, en étroite collaboration avec l'entreprise SENS (Solidarité Entreprises Nord-Sud).

Le programme « Bénin - Entreprendre Solidaire avec son Territoire » (B'EST) est aussi né de la volonté de la Région de faire de sa politique de coopération décentralisée un levier du développement économique, social et solidaire en Picardie, via une véritable réciprocité Nord-Sud. Son objectif est de promouvoir un développement économique local durable par l'appui à des entrepreneurs qui décident de respecter certains principes sociaux, environnementaux et territoriaux.

- Le Programme d'Appui au Développement de l'Intercommunalité et des Communes de l'Alibori (PADICA)



Carte 3 – Le département de l'Alibori et l'APIDA

Inspiré par l'expérience de son homologue dans les Collines, le PADICA a vu le jour dans le courant de l'année 2006. Ce programme de développement local scellait la coopération entre :

- le Conseil Régional de Picardie (CRP) ;
- les 6 communes de Banikoara, Gogounou, Kandi, Karimama, Malanville et Segbana réunies depuis 2004 en intercommunalité (l'APIDA) sous l'impulsion de leurs élus respectifs, dans le but d'assurer la promotion collective et solidaire des communes et de renforcer l'ancrage de la décentralisation à la base ;

- l'assistance technique incarnée par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) ;
- ainsi que le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). En effet, la phase de lancement du PADICA a bénéficié d'un concours financier complémentaire de la part de ce Programme qui s'est ensuite retiré sur les phases suivantes.

Appui institutionnel

De la même façon, le PADICA vise à contribuer au renforcement des administrations communales et intercommunales. Il s'agit plus particulièrement de les mettre en capacité d'impulser des dynamiques de développement local, ceci en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations de l'Alibori.

- Le premier domaine d'intervention, concernant l'**appui aux collectivités territoriales** dans les différentes dimensions de leur fonctionnement, est financé par un Fonds intercommunal d'Appui Conseil (FIAC) ;
- Le deuxième ayant trait aux **investissements** réalisés, notamment dans la mise en œuvre des divers projets de développement, est abondé par le Fonds de Développement des Territoires (FDT) issu de la Région Picardie avec contrepartie des collectivités partenaires.

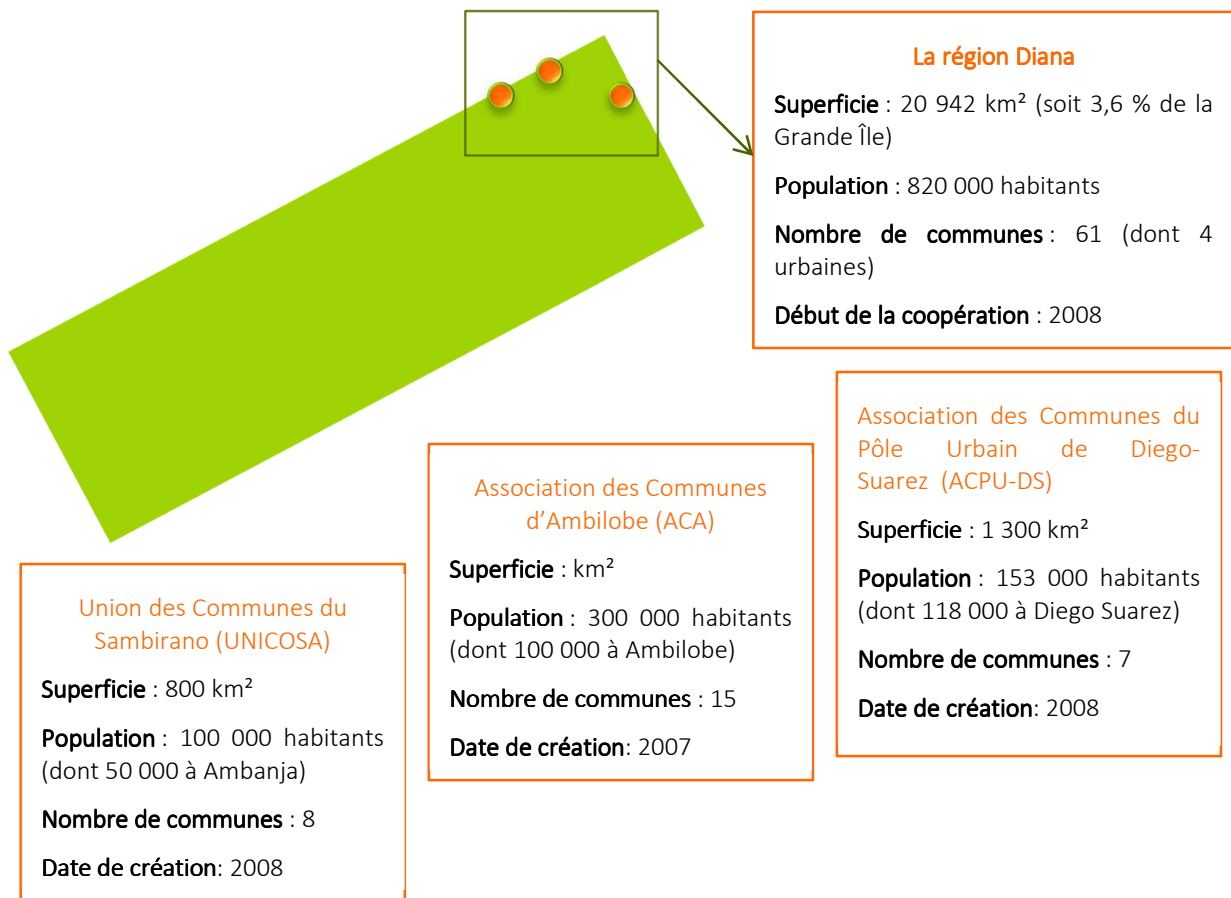
Développement Économique Local

Le volet Développement Économique Local (DEL) a également pris une place importante dans les activités de l'APIDA et ce dès le lancement de la coopération en 2006. Un travail important de mobilisation autour des acteurs économiques, des collectivités territoriales et des services déconcentrés a été réalisé. A ce jour, l'APIDA se démarque dans le secteur du DEL par un certain nombre de réalisations dont elle a favorisé l'essor :

- la création d'une Organisation pour le Développement Economique des Territoires de l'Alibori (ODETA) en 2010, aujourd'hui internalisée au sein de l'APIDA en tant que Service de Développement Économique ;
- l'organisation de foires intercommunales en Alibori (cinq éditions à ce jour) ;
- la promotion du warrantage³ afin de soutenir le développement agricole et notamment des filières céréalières ;
- la mise en place de partenariats public-privé dans les communes de Gogounou (marché à bétail autogéré) ou encore de Malanville et Karimama (expérience pilote de gestions de hangar pour la conservation de l'oignon).

³ Le warrantage est un système par lequel un producteur ou un groupement de producteurs met en garantie sa récolte pour contracter un prêt auprès d'une IMF, notamment pour mener des activités génératrices de revenus. La garantie est constituée par un stock de vivre, qui prend de la valeur selon la période, et qui est liquidable par l'institution de micro finance en cas de besoin.

2. A Madagascar, le Programme de Développement des Pôles Urbains (PDPU)



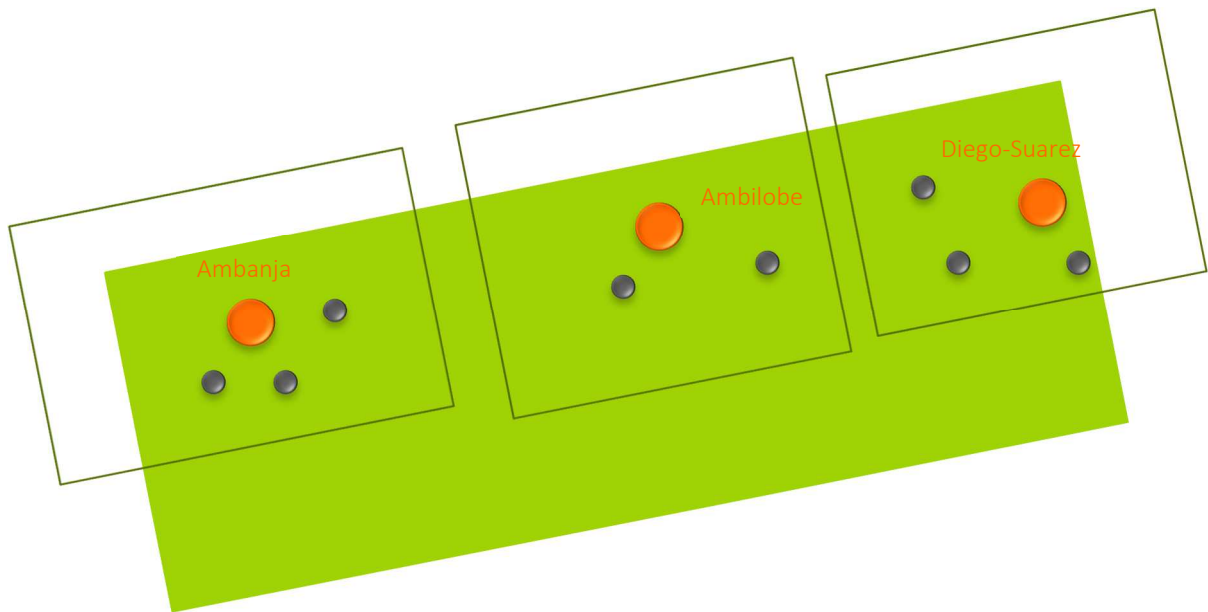
Carte 4 - La coopération décentralisée à Madagascar

La configuration de la coopération dans le cas de Madagascar est quelque peu différente dans le sens où elle réunit, depuis 2008, les partenaires suivants autour d'un même programme:

- la Région Picardie ;
- la Région Diana ;
- et trois intercommunalités présentes sur le territoire régional.

À la différence du Bénin, l'appui technique des partenaires sur le terrain est non seulement apporté par le CIDR mais aussi par une ONG locale, Territoire et Développement (T&D). Ces deux organismes sont étroitement liés et travaillent de pair auprès des partenaires malgaches.

▪ Le Programme de Développement des Pôles-Urbains



Carte 5 – La Région Diana et ses trois intercommunalités

Le Programme de Développement des Pôles Urbains (PDPU) intervient donc sur trois niveaux de collectivités (la région, l'intercommunalité et la commune) en vue d'appuyer la décentralisation et de promouvoir des dynamiques de développement local.

C'est au regard de la structure même du territoire que le concept de pôle urbain a été développé dans le cadre de la coopération. Comme son nom l'indique, celui-ci réunit une commune urbaine (Diego-Suarez, Ambilobe et Ambanja) et ses communes rurales limitrophes. Il apparaît que l'aire ainsi constituée délimite un territoire de développement plus adapté pour traiter de questions aussi fondamentales que le développement économique ou l'aménagement.

Appui institutionnel

Ainsi, et dans une même logique d'appui au fonctionnement et à l'investissement des collectivités et intercommunalités, le PDPU s'organise autour de six volets principaux, enjeux de la coopération :

- Le renforcement institutionnel et technique des intercommunalités ;
- Le renforcement des communes ;
- Le développement des territoires intercommunaux ;
- Le développement du territoire régional ;

- Le renforcement de capacité de co-maitrise d'ouvrage de la Région Diana dans son programme de coopération décentralisée avec la Picardie ;
- Le PDP, laboratoire de la décentralisation.

Appui aux initiatives locales

Un autre champ d'opération doit être distingué dans le cadre du programme PDP. Il s'agit des actions menées en faveur d'un appui aux initiatives locales portées par le tissu associatif présent sur les trois intercommunalités.

En ce sens, la Région Picardie a mis à disposition de ses partenaires un Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) dédié au financement des projets émergents de cette frange de la société civile et s'inscrivant dans les stratégies de développement territorial conduites par les collectivités. De manière opérationnelle, la gestion de ce fond par l'intercommunalité donne lieu à la contractualisation avec les associations bénéficiaires.

3. Au Niger, le Programme de coopération avec l'Association pour la Promotion de l'intercommunalité dans les douze communes des départements de Madaoua, Malbaza et Konni (APIMAK).

Le programme mis en place depuis 2007 entre la Région Picardie et les douze communes des Départements de Konni, Madaoua et Malbaza, dans la région de Tahoua au sud du Niger (environ 1 200 000 habitants), est un programme d'appui à la décentralisation et de promotion du développement local, s'inscrivant dans le cadre de la politique de coopération décentralisée de la Région Picardie.

Appui institutionnel

La phase du programme pour la période 2014-2017 se décline à travers les cinq axes suivants :

- Le renforcement du rôle des collectivités territoriales et l'amélioration de la gouvernance locale (mobilisation de ressources fiscales, implication des organisations communautaires de base)
- L'amélioration de la couverture en services sociaux de base (réalisation ou la réhabilitation d'infrastructures et d'équipements publics dans des domaines qui relèvent des compétences des collectivités locales : éducation, santé, eau potable, assainissement, etc.) ;
- Le développement économique ;
- L'accompagnement de l'intercommunalité dans un cadre d'innovation au Niger.

Appui à la Gestion Durable des Ressources Naturelles

Dans les territoires comme ceux des départements de Madaoua, Malbaza et Konni, la fertilité des sols et la richesse du couvert végétal conditionnent directement l'activité économique d'un secteur primaire particulièrement prégnant, vital pour les populations.

La protection de l'environnement acquière dans ce contexte un niveau de priorité inédit : restaurer les sols dégradés, protéger les espaces productifs contre l'érosion et ses conséquences, améliorer l'utilisation du foncier à travers des cadres de concertation, favoriser l'innovation pour une meilleure adaptation aux variations climatiques, sont autant d'actions qui concourent à la viabilité du territoire.

Depuis 2008, un volet du programme dédié à la « gestion des ressources naturelles et à la lutte contre la désertification » a été mis en place. Il s'est organisé autour de deux groupes d'activités :

- Le premier a trait au processus d'accompagnement et de renforcement des capacités des élus et des autres parties prenantes pour la planification raisonnée des actions de gestion des ressources naturelles sur le territoire (élaboration de schémas directeurs, etc.) ;
- Le second concerne la réalisation d'investissements de terrain au niveau de sites prioritaires pour les problématiques environnementales identifiées (réalisation d'aménagements anti-érosifs, lutte contre les espèces aquatiques envahissantes dans les mares, etc.).

4. Les principes de la coopération et la démarche d'animation territoriale, fil rouge des programmes

Dès la naissance de son premier partenariat en 1995 (alors avec le département des Collines au Bénin), la Région Picardie a placé au cœur de ses programmes de coopération décentralisée certains principes présentés dans cette même partie.

L'autonomie des instances de la gouvernance territoriale

La première constante est l'importance des efforts déployés autour du renforcement (institutionnel, technique, financier) des collectivités partenaires. En effet, ces organes émergents, fruits d'une décentralisation relativement récente, sont dès lors à positionner comme acteurs clés du développement de leurs territoires. Dans le fond, l'enjeu poursuivi est finalement d'asseoir la reconnaissance des organes de la décentralisation non seulement par les populations et mais aussi par l'Etat central.

En ce sens, que l'on parle de FDT, FIAC, FDF ou encore FAIL, les facilités financières mises à disposition des partenaires par la Région Picardie ont avant toute chose, été pensés comme des outils pédagogiques. Leur plus-value ne se situe donc pas uniquement en ce qu'ils

permettent la concrétisation des actions, mais bien dans leur propension à générer un processus d'apprentissage tout au long de leur mobilisation, depuis la maîtrise d'ouvrage publique à l'instauration d'un dialogue avec les populations.

La coopération intercommunale

Une seconde constante dans les programmes réside dans la promotion de l'intercommunalité. Que ce soit au Bénin, au Niger ou à Madagascar, la Région Picardie contractualise directement avec des associations intercommunales communément considérées comme échelles pertinentes pour le développement local.

En effet, la mutualisation des moyens et des services, l'échange de connaissances et de pratiques, ou encore le portage de projets communs contribuerait de façon significative au renforcement des capacités des communes. L'intercommunalité s'avère être également une échelle de territoire pertinente pour un aménagement du territoire et un développement économique équilibré. Elle crée enfin les conditions d'une solidarité entre communes membres.

À noter ici que la notion d'intercommunalité peut prendre un visage différent selon le territoire concerné. Madagascar constitue en ce sens un cas particulier de part la construction de l'intercommunalité autour du concept de pôle urbain, valorisant ainsi les complémentarités de développement entre territoires urbains et ruraux.

Toutefois, la volonté des partenaires se concentre aujourd'hui sur l'émergence d'une intercommunalité non plus seulement de services mais également de projet. La recherche de la construction d'une véritable identité intercommunale anime à ce jour l'ensemble des programmes de coopération décentralisée de la Picardie.

La réciprocité

Le principe de réciprocité signifie que le partenariat est pensé de sorte à générer un enrichissement partagé pour les différentes parties qui le composent. La valorisation des acteurs, de leurs connaissances et savoir-faire, est recherchée sur l'ensemble des territoires de la coopération, et leur mise en relation est favorisée.

Dans cette logique, en sus du travail réalisé avec les territoires béninois, malgaches et nigériens, de nombreux acteurs picards sont mobilisés afin d'enrichir les programmes de coopération décentralisée dans sa dimension de partage. Il s'agit notamment d'Agences de Développement (telles que l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Grand Amiénois – ADUGA), de collectivités picardes (communes, communautés de communes, pays), d'établissements d'enseignement supérieur (via les offres de stage), ou encore de la société civile (associations et entreprises).

Le dialogue et la participation

Piliers des démarches d'animation territoriale développées dans le cadre de la coopération, ces deux principes sont à placer au cœur même de l'étude ici réalisée.

Dès le commencement, les partenaires partageaient la volonté de promouvoir une véritable dynamique de développement basée sur le dialogue voire la collaboration entre collectivités territoriales et populations (organisées ou non en société civile).

Ainsi jusqu'à ce jour, la stratégie de coopération picarde repose sur le renforcement de la citoyenneté par la mise en place de dispositifs d'animation de la vie locale, et sur la promotion d'une gouvernance œuvrant dans la reconnaissance et l'implication des acteurs de son territoire.

II. Capitaliser sur la démarche d'animation territoriale

« (La capitalisation) s'efforce de récupérer un maximum d'éléments offerts par la pratique, ses rencontres et ses réponses, même ceux qui restent incompris. Et elle est à la recherche de formes pour les présenter de manière à ce qu'ils puissent être appréhendés et partagés par diverses approches culturelles, par différents peuples et métiers, pour l'aujourd'hui du terrain et pour le demain de la recomposition du savoir ».
Pierre de Zutter - Des histoires, des savoirs, des hommes : l'expérience est un capital (1994)

En d'autres termes, capitaliser consiste à favoriser l'émergence des mémoires individuelles et collectives en vue de valoriser et partager les expériences dont elles sont porteuses. Il s'agit ainsi de générer une meilleure appropriation des connaissances et compétences issues de la pratique et de faciliter leurs modes de transmission.

Le projet de capitalisation dont il est ici question est né de la volonté de la Picardie et de ses partenaires de pénétrer au cœur des programmes présentés ci-dessus (PDL-Collines, PADICA et PDPU) afin d'en observer l'un de leurs principes fondateurs : le dialogue élus-populations et la participation des acteurs au développement de leur territoire.

Pourquoi se lancer dans un tel chantier ? Comment concrètement organiser les travaux ? De quelle façon conduire cette étude de front sur trois territoires, dont deux situés au Bénin et un à Madagascar ?

Avant d'entrer dans l'analyse même de la démarche d'animation territoriale (Partie 1 et 2 de ce document), nous proposons dans cette section de revenir sur les grandes lignes de la mission de capitalisation, de son origine à sa transcription méthodologique.

1. Le projet de capitalisation et son origine

▪ Pour quelle raison capitaliser ?

La démarche de capitalisation, s'inscrivant de manière plus globale dans le domaine de la gestion des connaissances, est de nos jours de plus en plus valorisée dans le monde du développement. Elle se fonde sur le constat que nombre d'institutions accumulent de manière quasi-quotidienne, un certain nombre de connaissances et de savoir-faire à partir desquels il est possible de générer un capital cognitif, source d'apprentissage, de progression et d'innovation.

Depuis respectivement 20 ans, 9 ans et 7 ans, les programmes de développement local dans les Collines (Bénin), l'Alibori (Bénin) et la Région Diana (Madagascar) sont eux-mêmes porteurs de ce capital, et particulièrement en matière d'animation territoriale. Cette démarche, rappelons-le, est en effet transversale à l'ensemble des projets menés sur les différents territoires.

C'est, entre autre, dans la volonté de retracer et formaliser ces expériences que la Région Picardie et ses partenaires ont entrepris de lancer un processus de capitalisation sur la démarche d'animation du territoire. S'inscrivant dans la logique de réciprocité sud-sud et sud-nord de la coopération picarde, la capitalisation avait comme principal point d'orgue la mise en transversalité des analyses soulevées au Bénin et à Madagascar.

▪ Comment s'opérationnalise le projet de capitalisation?

Courant de l'année 2013, la Région Picardie obtient du Ministère des Affaires Étrangères (MAE) un cofinancement pour la réalisation du projet « Intercommunalité et ingénierie territoriale : co-innovation et partage à l'échelle de plusieurs territoires », portant sur la période 2013-2015.

S'inscrivant dans ces objectifs de « création de dynamiques d'échanges équilibrées » et de « formalisation du fruit de ces échanges », la Picardie prévoit le lancement d'un travail de capitalisation des expériences et savoir-faire engrangés par les partenaires en manière d'animation territoriale.

La phase d'opérationnalisation du projet débute alors en mai 2014 avec le recrutement et la prise de fonction de la chargée de capitalisation sous statut de Volontariat de Solidarité Internationale (VSI).

2. Objectifs poursuivis et produits attendus de la capitalisation

▪ Capitaliser : pour...quoi ?

Nous faisons référence aux objectifs de la capitalisation tels que pensés par les partenaires. Ceux-ci ont été formulés comme suit :

- **Valoriser les expériences** d'animation territoriale mises en œuvre dans le cadre des programmes de coopération décentralisée de la Région Picardie auprès des acteurs du développement ;
- **Contribuer au renforcement** des collectivités partenaires de la Picardie dans leurs capacités à développer une démarche d'animation territoriale adaptée à leurs contextes et à en définir les modalités de mise en œuvre ;
- **Soutenir les actions de plaidoyers** des collectivités partenaires de la Picardie auprès des acteurs du développement et de la décentralisation autour de la démarche d'animation territoriale ;
- **Générer des échanges** entre les partenaires de la coopération picarde autour de l'animation territoriale afin d'alimenter leurs démarches respectives⁴.

▪ ... Et pour qui ?

Les cibles de la capitalisation

Avant toute chose, il est ici nécessaire de signaler que les produits attendus de ce processus de capitalisation sont de deux genres :

- ils prennent tout d'abord la forme de ce présent document d'analyse transversal sur les démarches d'animation territoriale menées au Bénin et à Madagascar, notamment dans le cadre la coopération ;
- mais ils se matérialisent également par l'animation en septembre 2015 d'un atelier inter-programmes autour de cette même thématique de la participation et de l'animation territoriale⁵.

En ce sens, le processus de capitalisation et ses fruits s'adressent à l'ensemble des partenaires et opérateurs impliqués directement ou non dans les programmes de la coopération picarde.

Plus particulièrement, ils s'adressent aux collectivités territoriales (élus et techniciens) béninoises, malgaches, nigériennes et picardes qui y trouveront des pistes de réflexion concernant la démarche étudiée et ses pratiques.

⁴ « L'un des buts à long terme que vise la capitalisation de l'expérience (dans ses priorités, dans ses formes de travail, dans la nature de ses produits), c'est de contribuer à la reconquête de conditions pour le dialogue inter culturel, pour le dialogue recherche-terrain, pour la diversité, qui est une des bases de la recomposition du savoir ». Pierre de Zutter – Des histoires, des savoirs, des hommes : l'expérience est un capital.

⁵ Cet atelier inter-programmes, marquant l'aboutissement du projet de capitalisation, a réuni des représentants des différents partenaires béninois, malgaches, nigériens et permis d'ouvrir le débat auprès d'autres acteurs du développement local en France et en Europe. Espace d'échange et d'apprentissage entre partenaires sud-sud et nord-sud, il s'inscrit dans la droite ligne du volet réciprocité de la coopération.

Il va de soi que ce document est également mis à la disposition de tout acteur du développement opérant dans les domaines de la gouvernance et de l'animation territoriale (qu'il s'inscrive ou non dans le secteur de la solidarité internationale), bien que non averti de la politique de coopération picarde.

Quel usage ?

D'emblée nous devons préciser que le présent document ne peut être assimilé à un guide méthodologique en ce sens qu'il ne propose en rien une « recette » de l'animation territoriale que l'on serait assuré de réussir en suivant les étapes indiquées.

Aucune vérité ni pratique immuable ne seront offertes aux lecteurs. Ce document (mais bien avant, le processus lui-même de capitalisation) se veut être un support à la réflexion, à la mise en question des pratiques de l'animation territoriale au regard des enjeux qui animent le territoire. Il est une invitation à s'interroger sur les principes fondateurs de l'animation territoriale et leur matérialisation au travers d'une démarche conduite par les collectivités.

Or nous constatons que les différents territoires partenaires de la coopération picarde rencontrent aujourd'hui des problématiques (communes ou divergentes) touchant de près à la démarche d'animation territoriale. En voici ci-dessous quelques exemples (non exhaustifs) :

→ **Au Bénin**, les communes entrent très prochainement dans une phase d'évaluation de leur Plan de Développement Communaux de deuxième génération, les PDC(2), avant de se lancer d'ici peu dans l'élaboration de la troisième génération, les PDC(3). Si pour les PDC(2), une réelle mobilisation des populations à la base avait été encouragée tout au long du processus, la question de la promotion d'une démarche participative en vue de l'élaboration des troisièmes pose aujourd'hui question. Doit-on la mettre en place ? De quelle façon ?

Par ailleurs, il convient également de rappeler que, suite à une période de retrait, l'actuel Ministère de la Décentralisation, Gouvernance Locale, Administration et Aménagement du Territoire (MDGLAAT) béninois projette de s'emparer de nouveau de la question de l'animation territoriale afin de généraliser sa pratique à l'ensemble des communes du Bénin. Quelle forme donner au dispositif de l'animation ? Comment penser au mieux cette démarche afin d'en assurer son ancrage institutionnel?

→ **À Madagascar**, les communes pâtissent de manière générale de manques d'origine diverse (moyens matériels et financiers, ressources humaines, reconnaissance par les citoyens et l'Etat central). En quoi l'animation territoriale peut-elle contribuer au renforcement de ces collectivités ? Les démarches participatives concourent-elles au positionnement des communes comme acteur du territoire ? Dans quelle mesure ?

Sur un échelon différent, la Région Diana devrait opérationnaliser son Agence Régionale de Développement (ARD) en vue de favoriser la mise en œuvre de ses Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire et de Développement Économique (SRAT et SRDE).

Comment assurer le fonctionnement de cet organe régional tout en impliquant les acteurs clés du territoire (notamment au sein de sa gouvernance)?

→ **En France**, le désengagement croissant des populations vis-à-vis de la sphère du politique⁶ allant parfois même jusqu'à l'expression d'une vive exaspération doit conduire à certains questionnements. Quelles relations entre élus et populations ? Peut-on encore parler de dialogue entre collectivités et acteurs du territoire, et dans quelle mesure ? En ce sens, la récente réforme du territoire visant la fusion des régions soulève de plus belle ces questionnements. Comment maintenir, voire renforcer, la proximité entre mandants et représentants alors même que la distance entre eux imposée par la nouvelle configuration territoriale augmente ?

Si le présent document n'abordera pas tel quel l'ensemble des questions précédemment soulevées, nous espérons que sa lecture contribuera aux réflexions qui les accompagnent.

3. Méthodologie de capitalisation

▪ Organisation spatio-temporelle

Initialement prévue pour une période d'un an, la mission de capitalisation s'est vue prolongée en cours de réalisation. Les délais se révélèrent trop justes au regard des objectifs poursuivis et du temps nécessaire tant pour la conduite des activités de collecte des données que pour leur analyse, synthèse et retranscription dans le présent document.

Lancée en mai 2014 et s'achevant en octobre 2015, la mission s'est déroulée de la façon suivante :



⁶ La politique n'est pas considérée ici dans son sens le plus restreint (le militantisme, l'affiliation à un parti). Il s'agit d'avantage de l'intérêt suscité par la question du collectif, de l'organisation et l'animation de la cité.

Le programme de capitalisation a tenu compte au maximum, et dans la mesure du réalisable, de la diversité des partenaires en s'attachant à équilibrer la répartition du temps consacré aux opérations dans chacun d'eux (les intercommunalités des Collines et de l'Alibori au Bénin ; la Région Diana ainsi que les Pôles Urbains de Diego-Suarez, Ambilobe et Ambanja à Madagascar).

Dans tous les cas, l'expérimentation même du territoire a été favorisée par la réalisation de séjours de court à moyen terme (en moyenne entre 20 jours et 1 mois) par la chargée de capitalisation dans les différentes intercommunalités.

▪ Appui technique et logistique

La mission de capitalisation a bénéficié pour sa réalisation d'un système d'accompagnement faisant intervenir un ensemble d'acteurs et institutions :

- Tout d'abord le **Service de Coopération Décentralisée** lui-même, à la fois commanditaire et facilitateur de la mission, a non seulement assuré un suivi constant de la mission mais y a aussi contribué autant dans le fond (historique et analyse de la démarche d'animation territoriale sur les territoires partenaires) que dans la forme (élaboration et adaptation de la méthodologie de capitalisation) ;
- Le **CIDR**, principal partenaire technique de la Picardie, a assuré un appui constant à la mission lors de son lancement et sur le terrain, en partageant son expertise concernant la thématique, les programmes dans leur opérationnalisation et les modes d'analyses et structuration des données. Dans le cas particulier de Madagascar, l'ONG **Territoire et Développement** a associé ses compétences à celle du CIDR dans ce même objectif ;
- Au sein même des **intercommunalités** des différents territoires, des « binômes » avaient été désignés afin de travailler de pair avec la chargée de capitalisation, autant pour la collecte des données que dans les facilitations techniques et logistiques. Ils permettaient notamment d'assurer l'identification et le relais avec les contributeurs de la démarche d'animation territoriale dans les phases de collecte des données. Un rôle majeur a également été joué par les élus, directeurs et autres techniciens des associations intercommunales dans l'intégration de la chargée de mission et la facilitation de son travail sur le terrain ;
- De manière plus ponctuelle, certaines **personnes ressources** ont été mobilisées afin de partager leurs expériences sur la démarche de capitalisation (F3E) et sur la thématique elle-même de l'animation territoriale (IRAM, CIEDEL, Inter-monde Belgique).
- Le cas particulier de Madagascar doit ici être souligné. En effet, la difficulté et pourtant nécessité de décrypter une culture complexe bien souvent bâtie sur le « non-dit » a conduit à la mobilisation, dans la mission de capitalisation, d'un **consultant indépendant** originaire de l'île. Bien au-delà d'offrir une compréhension linguistique (via la traduction malgache-

français), cette personne a facilité une meilleure appréhension du visage historique, géographique et sociologique du pays⁷.

▪ Modes de collecte et analyse des données

Outre les nombreuses revues de littérature et la consultation de différentes sources de documentation mises à disposition par la Région, l'assistance technique et les partenaires, la collecte des données s'est essentiellement déroulée sur le terrain via la mise en place de diverses activités.

- Réalisation d'**entretiens individuels** ou **focus groupes** auprès des porteurs et contributeurs de la démarche d'animation territoriale. Ont ainsi été rencontrés des élus et techniciens des collectivités et associations intercommunales (dont particulièrement les animateurs ou anciens animateurs de territoire), des chefs de villages et d'arrondissement, des agents des services déconcentrés de l'Etat, des membres de la société civile, ainsi qu'un certain nombre de personnes ressources.
- Animation d'**ateliers de capitalisation** dans les différentes intercommunalités. Ces ateliers étaient pensés de manière à réunir les différents contributeurs en vue de favoriser la confrontation de leurs différents points de vue et la co-construction d'une mémoire collective de l'animation territoriale.
- Animation d'**atelier de restitution**. Ceux-ci venant clore chacune des phases de capitalisation au Bénin et à Madagascar permettait de confronter les analyses extraites auprès de principaux contributeurs (équipes intercommunales, représentants des communes, personnes ressources) afin de les amender, compléter ou valider. Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, ces ateliers réunissaient dans un même temps les différentes intercommunalités (avec la Région dans le second cas).

Dans un travail de capitalisation, il peut être bénéfique d'ouvrir l'objet de recherche sur des expériences autres que celles étudiées. En ce sens, certains déplacements ont été réalisés au dans le département du Borgou⁸ au Bénin, et dans la région Itasy⁹ à Madagascar afin d'y observer de nouvelles manières de concevoir et conduire des démarches d'animation territoriale, en prenant de la distance avec les expériences liées à la coopération picarde.

⁷ À Madagascar, le rapport à l'étranger (soit le « vahiny » ou « vazah ») conditionne grandement les relations sociales. De la nécessité de protéger le groupe (clanique, familial) face à l'étranger quel qu'il soit, une certaine distance s'établit naturellement entre deux ou plusieurs individus. Le « non-dit » devient alors le mot d'ordre. La présence d'un facilitateur averti par ce mode de fonctionnement, en la personne du consultant, permet alors de faire tomber certaines barrières. Et malgré cela, des questions restent sans réponses. Certaines barrières ne peuvent même être ébranlées. Celles qui touchent au sacré, aux croyances et à leur influence sur les modes d'organisation sociale demeurent partiellement inaccessibles pour le profane. La question de l'interculturalité prend ici tout son sens.

⁸ Dans le Borgou, le programme de promotion de l'intercommunalité et du développement local est appuyé par la coopération suisse. Ce dernier s'est inspiré des expériences des Collines et de l'Alibori dans la mise en place de sa démarche d'animation territoriale.

⁹ Dans la Région Itasy, le Programme Pilote pour la Promotion de l'Intercommunalité (3P2I) financé en partie par la région Aquitaine, l'UE et l'agence Eau et Adour a récemment mis en place des démarches d'animation territoriale. Ce sont d'ailleurs les mêmes opérateurs