

Thématique 1 : Le dialogue

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

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Enjeu n°1 : L'adaptation des formes du dialogue | 4 |
| Les cadres échanges : seules configurations du dialogue ? | 4 |
| Des espaces institutionnalisés | 4 |
| Dialoguer en dehors du cadre | 6 |
| Des espaces ouvert ou fermés | 7 |
| Des espaces de dialogue ouverts | 8 |
| ... Et des comités plus restreints | 8 |
| Quel territoire animer ? | 9 |
| Quelques questionnements/réflexions ouvertes | 11 |
| <i>Fiche d'expérience n°3 – Appropriation des cadres de concertation : Le cas des Comités Commune-Fokontany</i> | |
| <i>Fiche d'expérience n°4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif</i> | |
| Enjeu n°2 : La pertinence du mode de représentation des acteurs | 15 |
| Participation et représentation | 15 |
| Mobiliser les compétences | 16 |
| Représenter un échantillon de la population | 17 |
| Parler au nom des populations | 18 |
| <i>Fiche d'expérience n° 7 – Organisation et représentation des populations : Illustration par le cas particulier des Collines.</i> | |
| Prendre en compte les minorités | 19 |
| La légitimité des espaces de dialogue | 21 |
| <i>Fiche d'expérience n° 4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif</i> | |
| La redevabilité, corolaire de la représentativité | 24 |
| <i>Fiche d'expérience n°5 – Redevabilité des collectivités territoriales et mécanismes de reddition des comptes</i> | |
| Quelques questionnements/réflexions ouvertes | 26 |

| | |
|---|-----------|
| Enjeu n°3 : La fonctionnalité de l'espace de dialogue..... | 30 |
| De la présence physique à la participation active | 30 |
| Être présent | 30 |
| Participer 32 | |
| <i>Fiche d'expérience n° 3 – Appropriation des cadres de concertation : le cas des Comité Commune-Fokontany</i> | |
| La qualité des échanges..... | 33 |
| Soulever les sujets qui fâchent 33 | |
| Pacifier les relations entre les acteurs 33 | |
| Générer des échanges dépolitisés 34 | |
| Comment assurer la qualité des échanges 34 | |
| L'inscription du dialogue dans le temps..... | 35 |
| Comment faire perdurer le dialogue | 36 |
| <i>Fiche d'expérience n°6 – Cadres de concertation et fonctionnalité : le cas des Comités Communaux de Mise en Œuvre (CCMO)</i> | |
| Quelques questionnements/réflexions ouvertes..... | 37 |

« Animer son territoire, c'est avant tout promouvoir le dialogue entre les élus et les populations ». Dès que l'on aborde la question de l'animation territoriale, la notion de « dialogue » se retrouve immédiatement au cœur de la définition même de la pratique. Elle en constitue certainement son essence première.

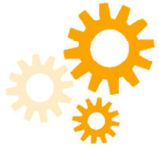
Quel sens donne-t-on à cette notion ? Que met-on derrière cette expression ?

Défini comme étant une discussion, une communication ouverte entre deux personnes ou groupes de personnes, le dialogue issu de la démarche d'animation territoriale, recouvre toutefois une réalité bien plus complexe.

Il est avant toute chose question d'une rencontre entre des acteurs caractérisés, comme nous avons pu le voir (*Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle*), par leur grande diversité. Une rencontre qui prend forme autour d'un projet (un dessein) commun ou nécessitant cette communauté d'action.

Or autour de ce dialogue, que l'on souhaite fertile, gravite un certain nombre de questionnements : Comment structurer cette rencontre ? Quelle forme lui donner ? Qui prend part aux échanges (et par extension, qui n'y participe pas) ? Comment assurer que ce dialogue soit réel et effectif ?

Ces différentes questions sont formulées et abordées dans la présente thématique comme des enjeux du dialogue multi-acteurs.



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

L'idée que le mot « participation » devrait être conjugué au pluriel afin de faire apparaître l'ensemble de ses déclinaisons (*Cf. Partie 1 : Les « mots » de l'animation territoriale*), laisse logiquement à penser que les formes données au cadre de l'exercice du dialogue sont multiples. En effet, si derrière le principe de participation les intentions sont diverses, celles-ci se manifestent au travers du visage donné au mode d'opérationnalisation des échanges.

En jetant un bref coup d'œil sur les dispositifs de l'animation territoriale déployés au Bénin et à Madagascar (*Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle*), nous pouvons déjà constater que les programmes de coopération décentralisée ont donné naissance à des espaces de dialogue diversifiés: assemblées générales (villageoises, d'arrondissement, de fokontany, intercommunales), comités (de développement du territoire, du fokontany ou de la commune ; de financement ; etc.), commissions, ...

Or, loin d'être arbitraire, le choix de privilégier l'une ou l'autre des formes de participation répond bien à certaines logiques. Un des principaux enjeux de la démarche d'animation territoriale réside alors dans le fait de penser au mieux l'ossature du cadre afin d'établir les bases d'un dialogue efficace et durable.

□ Les cadres d'échange : seules configurations du dialogue ?

De façon généralisée, les programmes de coopération décentralisée au Bénin et à Madagascar ont concentré une grande partie de leurs efforts autour de la mise en place de ce que nous appelons des « cadres de concertation ».

Qu'entend-on derrière cette expression ? Est-elle la seule forme de dialogue possible entre les habitants du territoire et leurs représentants ?

Des espaces institutionnalisés.

La mise en place des cadres de concertation dans les programmes béninois et malgaches d'appui au développement local dénote une réelle volonté d'institutionnaliser le dialogue entre les acteurs du territoire et avec les autorités publiques. Dans l'optique de construire une structure organisée et pérenne aux échanges multi-acteurs, les collectivités et associations intercommunales, avec l'appui des partenaires, ont défini certains paramètres, tels que :

- Les modes d'entrée dans le cadre, comme les critères de sélection des membres ou participants ;
- Les modes d'organisation des acteurs au sein du cadre, l'éventuelle responsabilisation de certains via la constitution des bureaux donnant fonction de président, vice-président, secrétaire, voire trésorier ainsi que leurs suppléants ;
- Les modalités de réunions établissant par exemple une certaine régularité dans les rencontres ;
- Les règles de fonctionnement interne affirmant l'engagement des membres du cadre et le bon déroulement des rencontres au travers de la formalisation des droits et devoirs de chacun ;
- La raison d'être du cadre, le(s) but(s) à atteindre et qui justifie(nt) sa création ;
- Voire même le nom attribué au cadre, à la fois facteur et marque de son appropriation par ses membres ainsi que de reconnaissance par les personnes qui lui sont externes¹.

Au regard de l'ensemble (non exhaustif) de ces paramètres, et comme le montrent les expériences béninoises et malgaches, nous n'avons pas à faire à une typologie unique de cadre de dialogue.

¹ Le simple fait de baptiser un cadre de concertation, lui donner un nom propre choisi par tout ou partie des membres qui le composent, a été mis en avant par certains interlocuteurs comme moyen de personification du cadre. En ce sens, l'équivalent des Comités de Développement du Fokontany (CDF) de la Région Diana (Madagascar) ont non seulement été nommés par leur appellation malgache en Région Itasy (soit « Komity Fampandrosoana ny Fokontany » - KFF) mais pour certain, les membres ont tenu à leur octroyer un nom souvent inspiré du territoire ou des principes fondateurs du comité. De la même façon, les cadres de concertation communaux mis en place dans le département du Borgou (Bénin), au travers du partenariat entre l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADeCoB) et la Coopération Suisse, ont directement été inspirés des Comités Communaux d'Appui Conseil (CCAC) du département de l'Alibori. Lors de leur lancement, la question de leur appellation a longtemps fait débat. Elle faisait s'opposer les défenseurs de l'identité particulière de chaque cadre associé à la commune, aux défenseurs d'une harmonisation intercommunale du langage utilisé.

Encadré 1.1 – Planification participative et déclinaison des cadres de dialogue.

Au niveau des collectivités et associations intercommunales partenaires, les processus de planification des politiques publiques de développement du territoire ont donné lieu à la mise en place d'un certain nombre de cadres d'échange structurés, sur les différents échelons du territoire.

À titre d'exemple, les processus d'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC) au Bénin et des Plans de Développement du Fokontany (PDF) à Madagascar, ont impliqué la structuration d'espaces de dialogue partant de la base jusqu'au niveau communal voire intercommunal. Ces réseaux d'animation se déclinaient comme suit :

- Animation d'assemblées générales de sensibilisation et diagnostic participatif dans les fokontany (Madagascar), les villages et arrondissements (Bénin) ;
- Organisation de cadres de concertation au travers des Comités de Développement du Fokontany (Madagascar), des Comités Communaux de Mise en Œuvre des PDC (Collines au Bénin) et des Comités Communaux d'Appui-Conseil (Alibori au Bénin) ;
- Réunion des Comités Intercommunaux de Financement (Madagascar) ou Conseils d'Administration (Bénin) chargés de la répartition de l'enveloppe financière pour la mise en œuvre des PDF et PDC, sur un plan intercommunal.

Dans la logique des présents programmes de coopération, ces cadres institutionnalisés ont largement été pensés comme des lieux d'exercice de la concertation. La réunion d'un ensemble défini (ou non) d'acteurs du territoire visait alors à s'accorder sur une vision commune du projet qui les unit et sur des actions à mettre en œuvre en vue de son opérationnalisation.

Bien que l'encadré fasse essentiellement référence à des projets de planification portés par les collectivités, le cadre de concertation ne constitue en rien un outil exclusivement mobilisé lors de ce processus. De nombreuses autres activités, telles que l'organisation des foires intercommunales en Alibori (Bénin), ont fait l'objet d'animation de cadre de concertation ou comité de pilotage multi-acteurs. Il en est de même lors du traitement de certaines thématiques bien définies du développement local comme on l'observe au travers de la constitution des groupes de travail sur l'eau et l'assainissement ou la stratégie genre dans les Collines (Bénin).

Dialoguer en dehors du cadre.

Toutefois, la volonté de promouvoir le dialogue entre acteurs du territoire n'implique pas nécessairement d'établir et d'institutionnaliser un cadre à cet effet. Ainsi des rencontres, des rassemblements, des échanges entre les élus et populations s'organisent fréquemment sur les territoires partenaires, et n'en demeurent pas moins des formes essentielles d'animation de ces territoires.

Il en va ainsi, par exemple, de certains regroupements réalisés autour des cérémonies de remises de sites ou réceptions d'ouvrages, d'ouvertures ou fermetures de festivités telles que les foires communales ou intercommunales, d'animations théâtrales organisées par la commune en guise de sensibilisation à la citoyenneté,... A la différence des cadres dits « institutionnalisés », ces événements appellent à des rassemblements ponctuels mais sont souvent préférés pour communiquer certains messages, diffuser certaines valeurs.

Dans la recherche d'échanges davantage centrés sur les principes de négociation entre société civile et élus des collectivités, voire même ancrés dans certaines logiques de collaboration, d'autres modalités de dialogue ont également été développées. Celles-ci facilitent la rencontre directe, en vis-à-vis, entre les parties prenantes engagées autour d'un projet commun (Cf. *Thématique 3 : du discours à l'action*).

Encadré 1.2 – Échanger autour des équipements publics et de leur gestion.

Certaines communes en région Diana ont fait l'expérience de déléguer la gestion de certains ouvrages publics à des associations, notamment des équipements sanitaires (borne fontaine, lavoir, etc.). C'est une réalité qu'à Madagascar, les communes n'ont pas forcément les moyens financiers et humains pour assurer la gestion et l'entretien de l'ensemble des équipements publics. En ce sens, certaines ont fait l'option de responsabiliser des organisations de la société civile dans la gestion de ces services de base. Or, si la collectivité délègue la gestion de l'ouvrage, elle n'en demeure pas moins l'unique propriétaire. Cette dichotomie entre droit d'usage et droit de propriété devrait établir une relation active et durable entre autorité publique et société civile. Elle en deviendrait alors le support d'un dialogue bipartite générant un jeu de négociations clairement distinct des échanges menés en Assemblées Générales de fokontany par exemple.

□ Des espaces ouverts ou fermés ?

Le dialogue doit-il nécessairement inclure l'ensemble des acteurs du territoire ? Ou est-il préférable de privilégier des comités d'échange restreints ?

Dans la continuité du point précédemment abordé, on relève aisément au Bénin comme à Madagascar, la coexistence de cadres d'échanges ouverts à qui veut participer et de cadres dits « fermés » rassemblant un nombre restreint d'individus. D'une configuration à l'autre, les différences ne se limitent pas seulement au nombre de personnes impliquées.

Des espaces de dialogue ouverts.

Sous la forme d'assemblées générales, de réunions publiques ou encore d'animations festives, les espaces ouverts, loin de chercher à sélectionner un nombre limité de participants, visent au contraire à attirer le plus grand nombre, et ce pour plusieurs raisons :

- Ils constituent tout d'abord des moyens privilégiés de collecte de donnée depuis la base et ce au profit des programmes de développement portés par les collectivités (comme lors des processus de diagnostic participatif) ;
- Ils facilitent la transmission d'informations à une large foule (telles que certaines décisions prises au niveau de la commune concernant les stratégies de développement local) ou les campagnes massives de sensibilisation des populations (sur des thématiques variées telles que la fiscalité, l'usage d'un nouvel ouvrage, la santé, etc.) ;
- De manière générale, ils permettent ainsi d'asseoir la légitimité des décisions en les portant à la connaissance des populations d'une localité. , Dans une certaine mesure cela les responsabilise quant au bon déroulement du projet ou à la bonne gestion des biens et services publics.

... Et des comités plus restreints.

Toutefois, certains échanges s'opèrent non pas de manière ouverte, mais bien entre un nombre restreint de personnes. Si nous nous référons à l'échelle de la participation (*Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle*), nous constatons que ces modalités de dialogue favorisent une plus forte implication des citoyens dans la prise de décision finale. En promulguant la proximité du dialogue, et donc la rencontre directe entre élus et populations, les cadres dits « fermés » sont propices à l'approfondissement des réflexions soulevées.

Encadré 1.3 – Les cadres de concertation dans les programmes de développement local.

Lorsque l'on se réfère aux CCMO et CCAC (Bénin), ou encore aux CDF et CCF (Madagascar), il est question d'un ensemble de comités mis en place lors des phases de diagnostic participatif et de mise en œuvre des actions. Ces comités ont en commun de promouvoir des moments de rencontres entre autorités administratives (maire, conseillers communaux, chefs de village/arrondissement, président de fokontany) et individus désignés par les populations ou groupements de la société civile afin de les représenter dans le cadre des discussions engagées.

Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, ils ont tous été créés à partir des assemblées générales animées dans les villages/fokontany au cours desquelles un temps est consacré tout d'abord pour sensibiliser les populations sur leur rôle, mais aussi pour qu'elles désignent en leur sein les personnes qu'elles souhaitent y intégrer. Généralement, la composition de ces espaces varie d'une dizaine à une vingtaine de personnes.



Point(s) d'attention

- Quels acteurs responsabiliser ?

L'existence d'espaces de dialogue, composés d'un nombre restreint d'acteurs du territoire, pose alors la question essentielle du processus de sélection de ces personnes. Si tout le monde ne peut prendre part à ces échanges, qui sont donc ces acteurs que l'on responsabilisera dans cet exercice ? Cette question majeure de la représentativité des espaces de dialogue sera approfondie plus loin dans cette même thématique (*Cf. l'enjeu n°2*).

□ Quel territoire animer ?

Comme nous avons pu le voir dans une première partie, la notion de territoire est particulièrement complexe. Toutefois, en se concentrant dans ce présent point sur sa dimension administrative, nous remarquons que les dispositifs d'animation territoriale ont été pensés pour se décliner sur l'ensemble des échelons, depuis le niveau village ou fokontany jusqu'à l'intercommunalité voire même la région (dans le cas de Madagascar), en passant par la commune.

De nouveau, face à des réalités parfois bien distinctes entre ces différents échelons territoriaux, les espaces de dialogue et modalités d'animation ne peuvent être uniformes². En ce sens, la localisation de ces espaces a bien souvent été pensée au regard des activités à promouvoir, et par extension aux objectifs poursuivis.

Encadré 1.4 – Penser la localisation des séances de reddition des comptes.

Les communes du département de l'Alibori, au Bénin, organisent chaque année des séances publiques de reddition des comptes. Au moment de lancer cette activité, de nombreux échanges ont eu lieu pour définir le niveau territorial sur lequel organiser ces séances. Les deux alternatives opposaient alors le village à l'arrondissement. Si le premier permettait une communication massive concernant le fonctionnement communal et l'utilisation des fonds publics, c'est la deuxième option qui a été retenue. L'arrondissement, plus facile d'accès (car recouvrant un ensemble de villages), apparaissait comme optimal dans le sens où les fonds communaux ne permettent pas de financer des actions dans l'ensemble des villages. Outre le fait d'éviter d'intervenir dans un village dans lequel aucune action n'ait été conduite sur l'année en cours (exercice encore délicat pour les élus), le choix de l'arrondissement renforce cette volonté de décloisonner les villages et de favoriser l'harmonisation du territoire.

En outre, les dispositifs d'animation territoriale mis en place au travers des programmes de coopération, ont été pensés de manière à articuler les différents échelons. Chaque cadre s'inscrit dans la continuité des activités de celui qui le précède du point de vue territorial. Ainsi au Bénin, les AGV permettent la désignation des animateurs villageois qui eux-mêmes en AGA désignent parmi eux un représentant unique pour l'arrondissement chargé notamment de siéger au niveau des CCMO et CCAC animés au niveau de la commune. La question de l'articulation du territoire constituant dans ce document une thématique à part entière (*Cf. Thématique n°5*), elle ne sera donc pas davantage développée ici.

² Parfois, les réalités diffèrent même entre niveaux similaires du territoire. L'exemple du fokontany à Madagascar illustre bien ces propos. Beaucoup de débats ont lieu autour de cette notion et notamment de la grande variété de situations qu'elle recouvre. Ainsi, un fokontany peut recouvrir des réalités opposées qu'il se situe en commune rurale ou en commune urbaine. Si dans le premier, on pourrait les associer à des villages à part entière parfois séparés les uns des autres par une quinzaine de kilomètres, dans les secondes nous parlerons davantage de quartiers de ville dont les limites sont parfois difficiles à identifier. Toutefois, à Diego-Suarez par exemple, certains fokontany sont particulièrement éloignés du centre et présentent davantage des dynamiques rurales qu'urbaines. Au regard de cela, peut-on intervenir selon des modalités similaires ? Dans le cadre du PDPU, il semblerait que les modes d'animation soient uniformes quelque soit le fokontany sur lequel on se situe. Lors du processus de capitalisation, la question d'une adaptation du dispositif au regard des objectifs de la démarche et prenant en compte de la multitude des facettes du fokontany a été soulevée.



Quelques réflexions et/ou questionnements ouverts

↻ Questionner le sens du dialogue pour en définir les formes.

Les formes du dialogue sont nombreuses. Elles recouvrent un ensemble important de paramètres : espace institutionnalisé ou rencontre en vis-à-vis, assemblée ouverte ou cadre de concertation restreint, comité de fokontany ou conseil intercommunal,... Mettre en place un dispositif de dialogue multi-acteurs revient donc à opérer un certain nombre de choix concernant sa localisation, sa structure, sa composition, son organisation, etc.

Ceci étant, quelle est donc la logique qui sous-tend ces choix ? Au fonds, nous amenons la question de la raison d'être du cadre de dialogue, soit le « pourquoi » de son existence.

L'hypothèse ici avancée est que la mise en place des cadres de dialogue a parfois (voire trop souvent) tendance à se noyer dans une démarche automatique, au point où finalement son existence ne se justifie plus que par sa présence. On en perdrait alors, le sens du dialogue et de la participation. Or « donner du sens » au cadre d'échange, c'est avant toute chose penser sa structure de manière intégrée (le terme « penser » mérite vraiment d'être souligné dans le sens où l'on fait référence à un travail de réflexion en profondeur).

→ **Au regard des objectifs du projet**, afin d'établir un lien étroit entre la forme du cadre et sa finalité. Mais un certain paradoxe conduit parfois à considérer la participation comme une finalité en soi. Pour reprendre, les paroles d'un élu communal en Région Diana : « *nous mettons en place le Comité de Développement du Fokontany (CDF) pour faire participer les populations* ». Cette substitution de la démarche-outil à la finalité de la participation établit une armature (un dispositif) visible composée de réunions, d'espaces de rencontre et de dialogues entre les acteurs mais vide de substance.

→ **Au regard du dispositif dans sa globalité**, notamment lorsque nous observons la complexité du dispositif d'animation territoriale déployé dans les programmes de coopération. En effet, s'inscrivant dans une vision intégrée du territoire, celui-ci comporte un certain nombre d'espaces de dialogue dispersés entre les différents échelons mais pensés toutefois de manière imbriquée les uns par rapport aux autres. Cette interdépendance des cadres impliquerait alors d'anticiper le dispositif d'animation territoriale. Il s'agit de le concevoir dans son ensemble de manière à ce que chacune des parties trouve non seulement sa place par rapport à l'autre, mais présente aussi une certaine plus-value.

→ **Au regard du contexte**, et notamment du paramètre temporel. Dans quelle mesure les changements rythmant l'évolution de contexte, voire même parfois les ruptures, impactent-ils le dispositif de l'animation territoriale ? Il semblerait que toute la complexité de la démarche d'animation territoriale réside dans une constante remise en question de sa structuration. S'il peut-être facile de tomber dans une application quasi-automatique de la démarche, n'est-il toutefois pas nécessaire de « prendre le temps » de la réflexion afin de questionner sa cohérence avec son environnement, et de mieux anticiper son évolution ?

Du sens aux yeux de qui ? Si le sens de ce cadre est clairement établi par les partenaires du programme, l'est-il tout autant aux yeux des membres qui composent le dit cadre ? Peut-on espérer d'un espace de dialogue qu'il s'anime correctement si les membres eux-mêmes n'en saisissent pas la finalité ? Il va ainsi de soi que si un premier enjeu à trait à la cohérence du cadre et de son existence, un deuxième concerne davantage la représentation que s'en forgent les membres et par là même l'engagement qu'ils seraient prêts à fournir afin d'en garantir le bon fonctionnement. Donner du sens au cadre reviendrait avant tout à donner du sens au dialogue lui-même, et ce aux yeux de ses interlocuteurs.

Cette question du sens des cadres de dialogue au regard des objectifs du projet de développement s'est posée tout au long de l'étude. Elle a clairement émergé au moment d'appréhender le fonctionnement des Comités Commune-Fokontany à Madagascar. La [Fiche d'expérience N°3 – Appropriation des cadres de concertation : Le cas des Comités Commune-Fokontany](#) recense notamment ces questionnements.

Par ailleurs, la problématique du lien entre la structure du cadre de concertation et l'évolution de son contexte s'est clairement posée au cours du processus de décentralisation au Bénin. Voir la [Fiche d'expérience n°4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif](#).

↻ **Considérer l'existant ?**

Considérer l'existant est une préoccupation majeure généralement soulevée au sein des programmes d'appui au développement. Bien que communément abordée, il nous semblait toutefois important de s'attarder un moment sur cette problématique. Qu'entend-on par « existant » ?

→ **Les organes de la décentralisation** : Les textes de lois sur la décentralisation au Bénin et à Madagascar prévoient en effet un certain découpage du territoire et la mise en place d'instances de représentation des populations au sein des collectivités territoriales. Dans quelle mesure le dispositif d'animation territoriale s'articule (ou non) avec le dispositif existant de la décentralisation ? Ce dernier représente-t-il une base adéquate pour

promouvoir des espaces de participation citoyenne ? Et finalement, le risque ici n'est-il pas de créer de nouveaux organes de dialogue là où l'éventualité serait de valoriser l'existant ?

- **Les autres programmes de développement** : « À la mode » dans les programmes de développement, la mise en place des démarches d'animation territoriale aboutit parfois à un excès de comités, conseils, assemblées, espaces en tout genre visant à favoriser la rencontre entre les acteurs du territoire et la promotion d'une citoyenneté dynamique. Si les thématiques peuvent être diverses et variées, n'en arrive-t-on pas à observer certaines redondances qui mettent en péril l'effectivité de l'action à travers sa finalité ³ ?

- **La tradition** : Des manifestations de l'animation territoriale préexistent aux mécanismes récents mis en place dans le cadre de la coopération décentralisée et davantage construit autour de la représentation « contemporaine » de l'administration du territoire. On ne peut en ce sens faire l'abstraction des formes traditionnelles dont on remarque qu'elles répondent aussi à certains des enjeux de l'animation territoriale (rencontre et échange entre différents acteurs et avec certaines autorités traditionnelles ou spirituelles, connaissance du territoire, dynamisation ou résolution des problèmes de la communauté, etc.). Elles s'inscrivent toutefois dans une logique sociale qui leur est propre (et peuvent échapper à un regard étranger).

³ Certaines communes de la Région Diana travaillent parallèlement sur deux mécanismes : un premier de budget participatif (avec l'appui de la Banque Mondiale) et un second de planification participative (avec l'appui de la Région Picardie). Ces deux activités ont donné lieu à la mise en place de différents organes de concertation multi-acteurs, rapprochant la communauté de la commune. Ils sont même soutenus par deux techniciens différents (respectivement responsables de chacun des mécanismes) dans l'intercommunalité de référence. Or, en approfondissant la question du rôle de ces comités (manière de fonctionner, objectifs attendus), il est ressorti que les logiques sous-jacentes étaient considérablement similaires. En soulevant la question, la réponse alors immédiatement apportée était la suivante : « *Le budget participatif concerne le budget de la commune alors qu'en ce qui concerne le PDF, c'est un fonds extérieur* ». Dans des collectivités aux moyens relativement limités, la tendance (justifiée) à vouloir capter des fonds pour « réaliser des actions » n'aboutit-elle pas à un amoncellement de projets qui mériteraient d'être coordonnés pour une meilleure efficacité ?

Encadré 1.5 – Quelques formes traditionnelles d’animation du territoire...

- Le Bénin et Madagascar disposent, parallèlement au système d’administration hérité de l’époque coloniale, de mécanismes traditionnels de gouvernance du territoire ancrés dans la monarchie. Bien que relativement affaiblie depuis, les autorités royales n’en sont pas moins consultées par les populations notamment pour résoudre des situations liées aux affaires domaniales ou conjugales. Ces audiences, espaces de rencontre entre population et autorités, constituent des interfaces de résolutions de certains conflits entre les acteurs du territoire.
- La cérémonie de l’érection du mât royal a lieu tous les 5 ans à Madagascar, dans le royaume de l’Ankarana. Pendant plus d’une dizaine de jours, les participants suivent le parcours du mât au travers du royaume, depuis le lieu d’extraction du bois de sa fabrication, jusqu’au lieu d’onction et d’érection du mât. Cette cérémonie, réunissant dans un même rituel festif figures royales et « sujets » de l’Ankarana, est aussi l’occasion pour les participants de faire connaissance avec leur territoire.
- Le vaudou est une religion largement répandue sur toute la partie sud et centre du Bénin. Son culte d’adoration à certaine divinité par l’intermédiaire des fétiches, est toutefois réservé à ses adeptes. Or, la religion est de plus en plus le canal par lequel les grandes figures politiques passent (s’initient) pour se rapprocher du plus grand nombre. Elle devient alors un cadre (quoique tenu par le secret) de rapprochement entre ces représentants du territoire et les populations initiées...

Maintenant, qu’il soit issu de la décentralisation, des programmes de développement ou de la tradition, l’existant est-il toujours optimal ? Par déduction, faut-il toujours le favoriser ? Ou peut-on considérer que certains changements doivent être opérés pour finalement générer de réelles améliorations, vers un renforcement de la gouvernance locale et participative ?



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

Après avoir abordé dans le point précédent la question de la structure donnée au cadre de l'échange, nous proposons maintenant de nous intéresser à leur composition. Si dans les espaces « ouverts » de dialogue cette problématique ne semble pas centrale ⁴, elle prend tout son sens au moment de mettre en place des cadres restreints. Compte tenu de l'impossibilité d'inviter la totalité des acteurs du territoire à prendre part aux discussions, des mécanismes de sélection doivent nécessairement être mis en place.

Ceci étant, quels acteurs intègre-t-on dans les échanges ? À travers cette question, c'est l'idée de représentation des populations que l'on place au cœur de la présente section.

Au-delà même de la promotion des démarches d'animation territoriale, le processus de décentralisation en est l'incarnation par la mise en place des conseils communaux constitués d'un collège de personnes choisies par les populations.

□ Participation et représentation

Dictionnaire : La **représentation** est l'action de représenter, soit d'agir au nom de quelqu'un après en avoir reçu le mandat.

Par extension, la **représentativité** est le caractère reconnu à quelqu'un ou à un parti de représenter ses mandants. C'est aussi la qualité d'un échantillon qui représente bien l'ensemble dont il est issu.

Différents enjeux viennent justifier la promotion d'une démarche de participation. Ceux-ci peuvent alors impliquer (ou non) une intention de répondre à certains critères de représentativité de la population, partiellement ou dans son entièreté. Et quand bien même,

⁴ Il faut toutefois introduire ici un bémol. Le fait d'organiser des assemblées générales ouvertes à l'ensemble des populations du village n'empêche en rien de cibler la participation de certaines personnes, de façon plus privilégiée. En effet, de part la place qu'ils occupent sur le territoire (chefs de village/fokontany, ray-amen-dreny,...), de l'engagement qu'ils présentent (président(e)s d'associations, ...) ou encore du dynamisme dont ils font preuve (leaders,...), certains acteurs peuvent de part leur présence offrir une plus-value considérable dans les échanges menés dans ces séances publiques.

l'observation des pratiques conduites au niveau du Bénin ou de Madagascar laisse apercevoir la multitude des formes que peut vêtir ce principe de représentativité.

Quel que soit le cas de figure, la question qui se pose ici est la suivante : si nous sommes amenés à faire un choix dans les acteurs à mobiliser, comment procéder ? Quelle est donc la logique qui sous-tend ce processus de sélection ?

Mobiliser les compétences.

L'intégration de certains acteurs dans les cadres de dialogue peut tout d'abord répondre, non pas à un besoin de représentation, mais davantage à la nécessité de faire appel à certaines compétences.

Ces personnes ne sont pas forcément sollicitées en vue de porter la voix d'un certain groupe d'individus. C'est leur qualité d'expert dans des thématiques particulières qui justifierait alors leur mobilisation dans les espaces de discussion, notamment en vue d'approfondir les réflexions ou d'apporter des pistes de solutions face à certaines problématiques de développement.

Encadré 1.5 – Entre commissions thématiques et conseils consultatifs : mobiliser les experts.

À l'origine des lois sur la décentralisation au Bénin, des modalités sont prévues pour la mise en place de commissions thématiques siégeant auprès des collectivités et en charge de traiter de problématiques précises du développement. Les communes des départements des Collines et de l'Alibori ont ainsi fait le choix de rendre opérationnels ces organes d'appui à la décision. Elles se composent de certaines personnes ressources, non élues, mais choisies pour leur expérience et connaissance des thématiques traitées. Chaque commission se compose d'un collège d'acteurs différent. Ce système avait déjà été mis en place avant même l'effectivité de la décentralisation dans les Collines au travers des groupes de travail paritaire (composés selon les mêmes principes) organisés de manière à approfondir par des aspects plus techniques les réflexions conduites par le Comité de Territoire dans la conception et la mise en œuvre du Projet de Territoire.

Une logique similaire a animé le processus d'élaboration des Plans de Développement Intercommunaux à Madagascar. Les acteurs mobilisés au sein des Conseils Consultatifs Intercommunaux (CCI) et du Comité de Pilotage (CoPil) étaient bien choisis selon une double logique de représentation des différentes zones territoriales composant l'intercommunalité et d'expertise concernant les grands bassins d'activités identifiés (soit au niveau d'Ambilobe par exemple : l'agriculture au sens large, la pêche et aquaculture, et les activités minières). Il s'agissait notamment des représentants des services techniques déconcentrés de l'Etat ou encore de certains représentants d'organisations socio-professionnelles concernées (ou des gens du métier).

Représenter un échantillon de la population.

La représentativité peut également désigner la caractéristique d'un échantillon qui représenterait une population plus vaste mais reproduirait dans les grandes lignes sa répartition dans des proportions réelles.

L'intérêt est de concevoir un cadre de dialogue réunissant en son sein, et de façon réduite, les grands groupes de population qui constituent le territoire représenté. Il serait ainsi considéré que de par les caractéristiques qu'ils présentent, les différents représentants au sein de ce cadre seraient en mesure de parler au nom des personnes qui partagent ces mêmes caractères.

Encadré 1.6 – Les CCMO et CCAC : entre échantillon et représentation.

Les CCMO et CCAC dans les Collines et en Alibori ont, en partie, été mis en place en suivant cette logique. Il s'agissait, entre autre, d'identifier les forces vives présentes sur le territoire communal afin de les inviter à siéger au sein de ces cadres aux côtés des élus communaux. La volonté était de permettre la représentation de l'ensemble des couches socio-professionnelles qui compose la société. Ainsi, selon la composition du territoire et les dynamiques qui lui sont propres, ces cadres ne se constituent pas de la même façon de sorte que chaque CCMO ou CCAC soit adapté à son environnement.

Parallèlement à l'érection de ces critères de représentativité d'une large population, ces cadres de concertation intègrent parmi leurs membres des animateurs d'arrondissement désignés par les villageois pour les représenter directement lors des sessions. Cela dénote bien de la perméabilité qui existe entre les différents modes de représentation auxquels il est fait référence dans cette section.



Point(s) d'attention

- Quels critères de sélection ?

Ce mode de représentation s'accompagne toutefois d'une problématique majeure. Quels sont les critères choisis pour constituer l'espace de dialogue ? Faire le choix de certains critères revient à renoncer à d'autres. Ainsi, souhaite-t-on intégrer, dans le cadre du projet qui nous anime, la question du genre, l'appartenance à une zone territoriale, les catégories socio-professionnelles, l'origine ethnique ou encore l'appartenance à un groupe religieux ?

De ce fait, la dimension subjective apparaît très clairement dans la lecture qui peut être faite du territoire et des populations qui le composent. Par extension, la composition du cadre comme « échantillon » ne serait autre que la face visible du type de représentation souhaitée dans le dialogue établi, et ce au regard des objectifs du projet.

Parler au nom des populations.

Le principe de représentativité, tel que communément entendu, relève alors du caractère particulier d'une personne à qui l'on aurait donné mandat pour parler au nom d'un groupe. Cette approche de la représentativité implique en amont la réalisation d'un processus de sélection émanant directement (ou non) des populations.

Si au travers de l'échantillon comme mode de représentation, l'établissement d'un lien entre le représentant et les populations n'est pas évident, celui-ci apparaît désormais de façon plus claire. Il est officiellement transféré, par un groupe de population, la responsabilité à l'un

d'entre eux de porter leur voix auprès des autorités locales concernant le traitement de certaines problématiques du développement⁵.

Par extension, ne peut-on pas être amené à penser que ce mode de représentation devrait générer chez les populations un effort de structuration à la base afin d'optimiser la présence de l'un d'entre eux au sein des cadres de concertation ? En effet, l'opportunité donnée de dialoguer avec les autorités locales ne devrait-elle pas être saisie pour inciter les citoyens à s'organiser entre eux ou par groupe afin de défendre leurs intérêts et de porter leurs initiatives ? (Cf. *Thématique 2 : Se préparer au dialogue*).

L'expérience de la mise en place et de l'animation des Comités de Territoire, dans les Collines dès 1996, aborde doublement cette question de représentativité du cadre de concertation et d'organisation des populations à la base. Elle fait d'ailleurs l'objet de la Fiche d'expérience n° 7 – Organisation et représentation des populations Illustration par le cas particulier des Collines.

Prendre en compte les minorités.

Dans cette section sur les modes de participation et de représentation des populations dans les espaces de dialogue, nous avons à plusieurs reprises formulé la question de l'identification des acteurs à mobiliser (qui ? pourquoi eux ? selon quel critères ?).

Or, si l'on remarque que la société se compose d'une grande diversité d'individus et de groupes sociaux, on constate qu'elle est également le reflet d'une répartition inégalitaire des pouvoirs de chacun et de leur poids dans les dynamiques territoriales. La marginalisation de certains groupes, au regard de caractéristiques qui leur sont propres, peut être approchée au travers de la question des minorités (sociales, ethniques, religieuses, générationnelles, etc.).

Au travers de cette section, il semblait important d'aborder l'existence de ces minorités et d'apprécier la propension des démarches d'animation territoriale, (i) soit à intégrer ces populations dans les espaces de dialogues, (ii) soit à prendre en compte le traitement de certaines problématiques liées à leur existence au sein de ces espaces.

En ce sens, la démarche d'animation territoriale peut être adaptée de manière à intégrer les minorités dans l'approche du développement territorial que ce soit au travers de son dispositif ou encore dans les modes d'organisation et d'animation des espaces de dialogues.

⁵ Les procédures de mise en place des Comités de Développement de Fokontany (CDF) à Madagascar prévoient pour les animateurs intercommunaux de consulter en amont le président du fokontany et les ray-amen-dreny dans l'identification des potentiels membres. Si cette présélection est discutée en assemblée générale, ce sont finalement les populations qui ont le dernier mot sur la composition du CDF. Or, il a en effet été observé que bien souvent les personnes choisies pour siéger au niveau du CDF appartiennent à un cercle d'acteurs proche du président de fokontany. Bien que le fait de consulter par la suite les ray aman-dreny et de demander aux populations lors des AG de valider ces choix soit censé contourner les éventuels problèmes de sélections partisans, certaines questions restent en suspens. Les populations se sentent-elles effectivement représentées par les CDF ? Compte tenu de la forte hiérarchisation sociale qui existe à Madagascar, s'octroient-elles le droit de s'opposer aux propositions issues du président et des ray-amen-dreny ? Et par extension, les principes de représentativité et liberté d'élection recherchés au travers du CDF ne masquent-ils pas une réalité fondée sur un déterminisme social ?

Encadré 1.7 – La question du genre et l'intégration des minorités dans les politiques publiques de développement.

Dans les programmes de coopération décentralisée, la thématique du genre a souvent bénéficié d'une attention particulière :

- au Bénin, dès 2006, des femmes ont été positionnées aux côtés des animateurs villageois et d'arrondissement ainsi que des ADT, notamment dans la perspective d'animer les AGV et AGA. Afin de faciliter l'expression de leurs besoins en vue de l'élaboration des PDC(2), les animatrices étaient chargées d'animer des groupes de parole exclusivement composés de femmes, avant de restituer l'essentiel des échanges en plénière.
- à Madagascar, l'outil FAIL a servi à appuyer la réalisation d'initiatives locales notamment portées par des associations de femmes. Le FAIL étant un fonds par lequel il est cherché à créer un dialogue avec les collectivités et de promouvoir des populations protagonistes de leur développement, il s'agissait alors de donner aux femmes (et aux jeunes) un nouveau rôle à jouer dans leur communauté.
- dans l'un comme dans l'autre des deux pays, la mise en place des comités de concertation (CCMO, CCAC, CDF, etc.) s'accompagne de certaines conditionnalités concernant notamment leur structure. Des quotas ont notamment été établis afin de privilégier une composition mixte.



Point(s) d'attention

- Minorités : unicité ou diversité ?

Tout d'abord, doit être souligné le fait que la question des minorités ne peut être réduite à une approche mécanique. Derrière ce thème, il est profondément question non seulement de la

manière dont on se représente le rapport entre les humains (au travers d'une hiérarchie sociale ?)⁶, mais aussi du lien qu'ils tissent ou souhaitent tisser avec le territoire et ses acteurs⁷.

Par ailleurs, une certaine attention doit-être portée ici dans la façon d'aborder les minorités et le risque de les considérer comme des groupes homogènes. Or même dans ce que nous appelons les minorités, il existe un grand nombre de situations particulières. Une femme si elle est épouse du chef de village et en sus présidente d'une association, n'aura pas le même statut social qu'une jeune fille prêtant sa main dans les rizières. Si elles n'en sont pas moins des femmes toutes les deux, fait-on pour autant le choix de tenir compte de cette diversité dans les espaces de dialogue? Dans quelle mesure cela est-il possible ?

□ La légitimité des espaces de dialogue

Dictionnaire : La **légitimité** est le caractère de ce qui est fondé en droit ou de ce qui est conforme à l'équité, à la raison, aux règles établies, à la tradition.

Se dit aussi des actions d'éclat, des services rendus ou de l'adhésion populaire dont peut se réclamer un chef d'Etat et qui fondent son autorité.

On associe bien souvent les concepts de représentativité et légitimité. Toutefois le premier n'implique pas nécessairement le second, nous avons donc préféré ici les aborder de manière autonome.

Que des personnes participant à la prise de décision dans un cadre de dialogue soient représentatives d'une certaine population ne signifie pas corolairement que leur présence soit considérée comme légitime (juste, justifiée) par l'ensemble.

⁶ Les représentations concernant le genre, de par leur grandes diversités, illustrent bien ici ces propos. On peut tout à fait invoquer la Déclaration Universelles des Droits de l'Hommes pour soutenir l'idée d'une égalité absolue entre les genres. La nécessité de générer une organisation sociale optimale, peut, dans un autre ordre d'idée, amener à défendre l'attribution de certaines tâches ou certaines responsabilités aux hommes ou aux femmes, introduisant alors un traitement différencié des deux genres. Ou encore, il peut être invoqué (bien souvent au travers de certaines lectures de la religion), la supériorité d'un genre par rapport à l'autre. On voit bien ici que cette question s'associe intimement aux schémas de représentation de l'humain au travers de sa diversité, voire relève des idéologies (démocratiques, religieuses, etc.). Or, si la dominante dans une société correspond à la supériorité de l'homme, vers où veut-on amener la question de la minorité féminine ?

⁷ Les populations nomades (telles que les peuhls au Bénin) par définition se distinguent au travers cette volonté de ne pas se sédentariser, soit de ne pas être rattachées à un territoire. Toutefois, ils n'en sont pas entièrement déconnectés. Ils interagissent avec le territoire de par leurs activités par exemple (les peuhls sont des peuples d'éleveurs, leurs troupeaux sillonnent les terres en recherche de pâturage). Ils interagissent également avec les acteurs du territoire (vivant par exemple de leurs activités d'élevage, de la vente du fromage, ou du lait, etc.). Comment alors établir un dialogue social avec ces personnes qui font malgré tout partie du territoire mais n'ont pas nécessairement la volonté de s'y investir ?

Encadré 1.8 – Le Comité de Territoire et les conflits de légitimité.

L'expérience du Comité de Territoire (CT) dans le département des Collines au Bénin illustre bien ce parallèle entre représentativité et légitimité, notamment dans la période d'avènement de la décentralisation et de prise de fonction des Conseils Communaux (CC). Alors même que les CT se composaient entièrement de représentants désignés par l'ensemble des villageois (répondant bien à cet impératif de représentativité de l'organe de concertation), sa légitimité a franchement été mise en doute par les élus communaux. Ceux-ci invoquaient une certaine dualité entre ces deux organes (CT et CC), le premier venant empiéter sur les responsabilités du second, « grignotant » une partie du pouvoir qui, légalement (à comprendre, dans les textes de lois sur la décentralisation), ne lui était pas attribué.

Dans la Fiche d'expérience n° 4 – Animation territoriale, décentralisation et légitimité : la nécessaire adaptation du dispositif participatif introduite en enjeu 1, un point central est consacré à cette question de la légitimité des espaces de dialogue.

Ce cas de figure nous amène naturellement à nous questionner sur ce qui, finalement, fonde cette légitimité recherchée dans les cadres de concertation ou dans les représentants qui les composent. Si dans la définition proposée ci-dessus, il est question du droit positif (la législation), on retrouve cependant sur un même niveau des références au droit coutumier, à la morale, aux règles sociales (d'où la frontière parfois facile à franchir entre les concepts de légalité et de légitimité).

Il y a dans le principe de légitimité un aspect foncièrement subjectif voire même parfois culturel. Celle-ci est conférée par des populations à un individu en cohérence avec certains principes qui les rallient, en conformité avec certaines normes qui régissent la société.

Encadré 1.9 – Une légitimité justifiée par la position sociale.

À Madagascar, l'adoption d'un système décentralisé d'administration du territoire inspiré des principes démocratiques, contraste cependant avec l'organisation sociale de l'île ancrée dans les pratiques traditionnelles. Le respect des ancêtres, des aînés, des sages, des autorités, des figures de la royauté (les ray aman-dreny) frôle la déférence voire la soumission. La légitimité une fois acquise (par naissance, l'âge, la fonction) ne peut être renversée ni même questionnée.

Or, les Comités de Développement du Fokontany (CDF) rassemblent, dans la grande majorité, de ces figures d'autorités telles que les chefs de secteurs (le fokontany se divise lui-même en plusieurs secteurs ou hameaux), les ray-amen-dreny, les présidents d'association, ... Leur légitimité semble alors imposée par la hiérarchie sociale. Il est en effet largement admis que l'autorité naturelle doit être celle qui parle pour les autres car elle sait mieux que les autres.



Point(s) d'attention

- Entre légitimité et pertinence.

Doit-on admettre comme postulat le fait qu'une personne choisie par les populations (légitime à ses yeux) est forcément la plus pertinente pour le projet ? Toute la complexité dans la promotion d'une démarche d'animation territoriale réside bien dans cette potentielle incompatibilité. En effet, lorsque le respect du principe de légitimité s'associe à une certaine rigidité sociale, l'enjeu même d'abattre certaines cloisons entre les acteurs pour favoriser leur mise en relation est mis à mal⁸.

⁸ Qu'ils s'agissent de certains élus, représentants des CDF ou encore présidents d'association, il n'est pas rare de rencontrer à Madagascar des personnes qui portent une certaine responsabilité dans la mobilisation sociale et le développement de leur territoire. Toutefois, ils font preuve d'une grande passivité. Leur légitimité est vécue comme étant le fruit de leur position sociale et non le fruit de leurs actes. Ce statut de représentants leur vient toutefois directement des populations, selon un strict processus d'élection. Bien que leur présence n'en vienne parfois à handicaper le bon fonctionnement de certains projets (élaboration des PDF, délégation de certaines compétences telles que la gestion d'ouvrage, réalisation d'initiatives locales, etc.). Quelle serait alors la légitimité du programme de développement pour influencer leur mode de sélection, ou invalider leur présence ?

□ La redevabilité, corolaire de la représentativité

Dictionnaire : La **redevabilité** peut se définir comme étant l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité (définition extraite de l'Agence Française de Développement).

Le fait d'octroyer à un tiers la responsabilité de parler au nom d'un groupe de population constitue par là-même un engagement de ce premier vis-à-vis de ses mandants. Celui-ci est alors tenu d'assumer son engagement et de rendre des comptes de l'exercice de sa responsabilité.

La redevabilité recouvre ici deux aspects fondamentaux :

(i) Le premier concerne l'effectif accomplissement des responsabilités attribuées. Il impliquerait alors pour les collectivités territoriales de concrétiser la réalisation des projets sur lesquels elles se sont engagées, mais aussi de garantir la qualité et durabilité des ouvrages et services publics. Concernant les représentants désignés par les populations pour prendre part aux espaces de dialogue, cela reviendrait à agir de façon à défendre les intérêts du groupe qu'ils représentent et de sorte à contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la communauté⁹.

(ii) Le second renvoie à la communication qui est établie entre le représentant et le groupe de mandants autour des actions entreprises par celui-ci ou des discussions auxquelles il a pris part. Si dans les démarches d'animation du territoire, l'attention est souvent portée sur les mécanismes de remontée des informations depuis les populations jusqu'à leurs représentants, il apparaît que l'inverse n'est pas systématique. Or, le principe de représentativité ne doit-il pas naturellement conduire à effectuer des retours auprès des populations (qu'ils soient élus des collectivités ou représentants d'un groupe)?

⁹ La représentativité d'un cadre passe aussi par la conscience de ses membres de la responsabilité qu'ils portent vis-à-vis des populations qui l'ont mandaté. Or cette prise de conscience n'est pas forcément évidente. Lors d'un focus groupe avec les membres du CDF d'un des fokontany malgache, le président lui-même peinait grandement pour nous préciser si c'était l'ensemble des habitants du fokontany qui l'avait choisi, ou alors uniquement les agriculteurs (sa présence dans le CDF répondait à l'exigence de représenter les différentes catégories socio-professionnelles). En ce sens, à qui devait-il répondre de ses actions ? Aux habitants du fokontany ou plus spécifiquement au groupe des agriculteurs ? Et au-delà de cela, au nom de qui parlait-il ?

Encadré 1.10 – Une communication facilitée dans les deux sens ?

Que ce soit dans les Collines ou en Alibori (au Bénin), les animateurs villageois et d'arrondissement ont été mobilisés (et désignés par les populations) afin de promouvoir comme une courroie de transmission entre les populations à la base et les autorités locales. Ils étaient responsabilisés en tant que porte parole des villageois, notamment pour prendre part à tout le processus d'élaboration des PDC et à leurs déclinaisons annuelles au travers du PAI.

Or, il a notamment été regretté la grande rareté des retours qui pouvaient être fait aux populations des discussions conduites lors de certaines AGA ou réunions des CCMO et CCAC. Si des formations avaient pourtant été octroyées concernant les techniques de prises de note dans les réunions et de restitutions, il semblerait qu'un accompagnement plus rapproché, voire la formulation de certains impératifs concernant les responsabilités des animateurs n'ait pas, ou peu, été favorisé.

Lorsque nous faisons référence à la notion de redevabilité, il est souvent abordé la question de la reddition des comptes. Celle-ci renvoie avant tout à la dimension financière de l'engagement pris par les représentants (essentiellement ici les collectivités territoriales qui manipulent quotidiennement les fonds publics).

Dans le département de l'Alibori, la grande majorité des Communes ont mis en place des mécanismes de reddition des comptes auprès des populations. Certaines font l'objet de séances publiques. Cet aspect de la redevabilité des collectivités est recensé dans le [Fiche d'expérience n°5 – Redevabilité des collectivités territoriales et mécanismes de reddition des comptes](#).



Quelques réflexions et/ou questionnements ouverts

↻ Participation et représentativité : des pratiques incontournables ?

La représentativité : pourquoi ?

Nous avons pu le constater au travers de cette section, le fait de mettre en place un dispositif représentatif d'animation du territoire (via par exemple les CDF à Madagascar, les CT, les CCMO et CCAC au Bénin) représente un coût :

- de la part du/des représentant(s) qui s'engage(nt) à porter ou prendre part aux différentes activités qui lui/leur sont attribués, mais également à alimenter ce lien établi avec les mandants.
- de la part des mandants eux-mêmes qui sont souvent mobilisés non seulement pour désigner leur(s) représentant(s), mais aussi contribuer à certaines activités (diagnostic, assemblée de sensibilisation, gestion ou suivi de maîtrise d'ouvrage, etc.).

Assumer une logique de représentativité constitue un réel engagement. Mais participer conduit-il nécessaire à s'inscrire dans une logique de représentativité ?

Encadré 1.11 – La représentativité : incontournable pour toute organisation de la société civile ?

Dans la Région Itasy à Madagascar, les Komity Fampanandrosoana ny Fokontany (KFF, équivalents des CDF de la Région Diana) mis en place ne répondent pas tous à une même logique ; Le Programme Pilote de Promotion de l'Intercommunalité en Itasy s'étant attaché à faire émerger ces cadres en cohérences avec les dynamiques et aspirations des populations à la base. D'un fokontany à l'autre, ces cadres diffèrent autant dans leur forme que dans leurs activités. Toutefois, ils ont tous été formés à partir d'un mode de désignation des membres par les populations réunies en assemblées. Afin d'illustrer les questionnements formulés dans le document, deux cas peuvent être mis en miroir :

- Dans un premier KFF, les membres se sont immédiatement entendus pour élaborer un Plan de Développement du Fokontany qui contient entre autre une liste d'action à réaliser. Pour assurer le financement de la première action (rénover le bureau du chef de fokontany), une opération de levée de fonds a été conduite. Qui dans le fokontany souhaite contribuer, est donc invité à le faire.
- Dans un second KFF, les membres ont réunis les populations en assemblées afin de valider ensemble un dina (pacte social) régulant la vie quotidienne des populations ainsi que l'exploitation des ressources du territoire. La transgression des règles validées par la population ou l'exploitation de certaines ressources conduit au paiement d'une amende. Les fonds générés sont ensuite mobilisés pour financer des initiatives de développement identifiées de nouveau par les populations (la réfection d'une route a été réalisée).

De part son mode d'action, le premier KFF s'apparente grandement à une association. Son domaine d'action portant sur des biens publics, l'établissement de sa relation avec les autorités locales semble primordial. Toutefois, à ce jour, son assise sur un mode de représentation des populations se justifie-t-elle ? « L'association » peut-elle entretenir un lien avec les populations, les consulter, voire même les mobiliser, sans en amont être représentative ?

Le deuxième KFF semble davantage opérer comme un « organe de décision et de régulation locale ». Le caractère particulier de son mode d'action, et sa responsabilité dans la gestion de fonds publics (à différencier des donations du premier KFF), ne justifient-ils pas la recherche d'une certaine légitimité ?

La participation: systématique ?

Doit-on tenir pour acquis que l'habitant est nécessairement un expert de son territoire ? En ce sens, la participation est-elle toujours profitable ? Si les processus de diagnostic participatif s'ancre dans le regard que porte l'habitant sur son territoire, ne doit-on pas être vigilant à la tentation de réduire l'analyse du territoire à son seul vécu, tout aussi renseigné soit-il ?

Par ailleurs, si l'on considère que l'essence de la décentralisation réside dans la responsabilisation de certains acteurs locaux (désignés par les urnes), quel équilibre trouver dans les mécanismes de participation? Solliciter la mobilisation des populations (sans les essouffler) ou assumer entièrement certaines prises de décision? Faire appel aux autorités en place (chefs de village et d'arrondissement, président de fokontany, conseillers communaux, etc.) ou favoriser l'émergence de nouveaux protagonistes (animateurs villageois et d'arrondissement, leaders dans les communautés, etc.) ?

🔄 Quelle relation au pouvoir ?

Le principe de base de l'animation consiste finalement pour les autorités locales à accepter de renoncer à l'exercice du plein pouvoir afin de promouvoir la participation et responsabilisation des populations.

Toutefois, peut-on envisager de mettre en place une telle démarche sans mieux appréhender cette notion même de pouvoir, non pas d'un point de vue objectif, mais bien dans sa façon d'être perçue et vécue par les individus au regard de leur environnement.

Un acquis ?

En ce sens, il a souvent été observé sur les deux territoires d'étude, un certain attrait pour le titre même de dirigeant¹⁰. Cependant quel est, au-delà de l'appellation, le degré d'investissement dans les responsabilités qu'engage un tel titre ? Cet investissement n'est-il pas lié intrinsèquement à ce que l'on considère comme étant le fondement de ce pouvoir ? C'est-à-dire ce qui le justifie ?

Le fait que nous nous situons sur des territoires emprunts d'une présence de l'autorité traditionnelle (souvent monarchique) aux côtés des autorités issues de l'organisation étatique, n'est ici pas anodin dans le sens où les logiques qui sous-tendent le premier se fondent parfois dans les secondes. L'acquisition d'un titre tel que maire, conseiller communal ou président de comités de développement (mérité par l'effort de la campagne, justifié par le statut social,...) suffirait alors à justifier le pouvoir d'un individu. Si la motivation semble au beau fixe pendant les périodes de campagnes, la prise de fonction marque généralement une retombée importante de cette première vague de dynamisme. La légitimité acquise n'est plus à gagner par l'effectivité des politiques de développement auparavant louées.

Or ne doit-on pas ici bien distinguer entre légitimité du pouvoir (octroyé par les urnes) et légitimation de ce même pouvoir ? Cette dernière dynamique implique bien, de la part des représentants, une recherche constante de justification des responsabilités qui lui sont attribuées de par la réalisation d'actions et la communication sur celles-ci.

¹⁰ De manière générale, on appelle souvent les gens par le titre de leur fonction et d'autant plus lorsque ces personnes détiennent un certain grade d'autorité. Les « chef » ou « président » sont souvent entendus sur le territoire et s'adressent tout autant au chef ou conseiller de village, président de fokontany ou président d'association, président du conseil communal,...

L'attribut d'une seule personne ?

La mise en place d'une démarche d'animation territoriale conduit également à observer les relations qui existent entre gouvernants et gouvernés. Nous avons fait référence par le passé à ce sentiment d'intrusion que peut ressentir les élus lorsqu'il s'agit de partager le pouvoir avec les populations, et par là même cette difficulté à ce défaire d'une partie de leur pouvoir alors même que ce « prestige » leur a été octroyé par les urnes.

Maintenant qu'en-est-il du vécu des gouvernés ? Le fait de transférer le pouvoir de décision aux autorités locales les dédouane-t-il, à leurs yeux, de toute responsabilité concernant la gestion des affaires publiques¹¹ ?

¹¹ À Madagascar, il n'est pas rare d'observer une certaine tendance paternaliste dans les relations qui associent les populations et leurs représentants. Jusque dans les associations, le président est considéré comme celui qui guide les autres. Et plus surprenant, si ce rôle n'est pas forcément endossé par celui qui détient le pouvoir, ses « mandants » le placent automatiquement comme tel. Peu d'initiatives sont réalisées sans l'assentiment du président.



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

Si l'intention en favorisant le dialogue entre acteurs du territoire est de faciliter les espaces de rencontre, cela n'about pas toujours à cela. Bien souvent, le risque dans l'animation territoriale est de laisser fleurir des cadres de dialogue sans que ceux-ci ne fonctionnent réellement.

Qu'entend-on par fonctionnalité de ces espaces ? Différentes dimensions, telles que leur fréquentation, l'effectivité et la qualité du dialogue, son inscription dans le temps, offrent un aperçu du degré de leur fonctionnement.

Nous aborderons ici ces divers aspects qui semblent constituer les piliers fonctionnels des espaces de dialogue mais également leur propension à répondre aux objectifs qui leur étaient fixés.

□ De la présence physique à la participation active

Être présent.

L'existence d'un cadre de dialogue n'entraîne pas machinalement la présence des personnes. Le difficile atteinte du quorum lors des réunions des conseils d'administration intercommunaux, le disfonctionnement relatif des Comités Communaux de Fokontany (à Madagascar) ou encore les problèmes de représentation des membres des CCMO et CCAC (au Bénin) illustrent bien ce problème.

Parole d'acteur 1.1 – La difficile présence des membres des comités.

« Souvent nous invitons les membres des Comités Communaux à participer mais ils ne viennent pas. Ils envoient à leur place des personnes pour les représenter et celles-ci ne font pas forcément de compte rendu à leurs autorités. La fois suivante, ils envoient de nouveau quelqu'un d'autre. Finalement il n'y a pas de suite logique. Certains justifient leur absence en disant qu'ils sont surchargés, d'autres disent que c'est une perte de temps... Ils font des promesses qu'ils n'honorent pas. »

Planificatrice de la commune de Bembèrèkè (Département du Borgou – Bénin)

L'absence des membres des différents espaces de dialogue pourrait être expliquée de manière très rationnelle par des défaillances dans les modes de communication, des difficultés à se déplacer (saisonnalité, mauvais état des voies d'accès manque de moyens,...), des indisponibilités liées à certaines activités (professionnelles, sociales, religieuses, traditionnelles,...), etc.

En ce sens, l'organisation de ces rencontres implique nécessairement de tenir compte de l'ensemble de ces paramètres et de s'y adapter. Aussi, les organisateurs doivent se renseigner en amont sur ces réalités afin de prendre les dispositions nécessaires (Cf. Thématique 2 : se préparer au dialogue).

Encadré 1.12 – Organiser les rencontres les jours « fady ».

À Madagascar, une grande partie de l'activité des populations se concentre dans l'agriculture. Leur disponibilité dépend ainsi de la saisonnalité. Par exemple, lors des périodes de semence ou de collecte, une forte présence dans les champs est nécessaire. Toutefois, dans la culture malgache, il apparaît que certains jours sont dit « fady », c'est-à-dire tabous : il est alors fortement interdit à ces occasions de travailler la terre. Dans le royaume Sakalava (Région Diana), il s'agit du mardi et du jeudi. Les intercommunalités de la Région Diana se sont alors saisies de ces journées pour organiser les différentes assemblées ou comités au sein desquels la présence de ces personnes était nécessaire.

Il est vrai que l'on peut questionner ici le paradoxe qui existe dans la promotion des démarches d'animation territoriales : elles sont, dans le cas présent, portées par des collectivités territoriales qui fonctionnent donc selon des horaires bien définies (dans la semaine approximativement de 8h à 18h). Or, ces moments sont aussi bien généralement occupés par les personnes que l'on souhaiterait mobiliser dans les politiques publiques de développement du territoire, au travers notamment des cadres de dialogue.



Point(s) d'attention

- La volonté de participer.

Si l'on ne prend en compte uniquement que ces paramètres « extérieurs » aux participants du dialogue, on risque de passer à côté des difficultés essentielles d'une démarche d'animation territoriale. La présence des personnes dans les cadres ne relève pas uniquement d'une question de moyens ou de disponibilité, mais trouve avant tout sa source dans la volonté même de participer.

Participer.

Faire acte de présence ne signifie pas participer. Tout d'abord, on note que dans les cadres de concertation, tout le monde ne parle pas. Même si elles ont été désignées en amont par les populations pour les représenter, certaines personnes ne prennent pas la parole. Nous pouvons d'ores et déjà faire le lien ici avec la question des minorités soulevée précédemment, et notamment concernant les femmes, les jeunes et certaines ethnies¹².

Lorsque nous avons abordé la question des minorités, la possibilité d'adapter le dispositif même d'animation territoriale avait été soulevée. Ceci, pour favoriser la prise de parole, que ce soit dans la structuration du cadre ou dans l'animation des échanges. La connaissance du territoire, de ses acteurs et de leurs façons de se mettre en relation apparaît alors essentielle, notamment pour celui qui anime ces espaces de dialogue (*Cf. Thématique 4 : Appui technique et portage politique*).

L'expérience des Comités Commune-fokontany expose bien le problème de la fonctionnalité des espaces de dialogue dans la difficulté qu'ils rencontrent à capter la présence de ses membres et à s'animer. Cette expérience est recensée dans la Fiche d'expérience n° 3 – Appropriation des cadres de concertation : le cas des Comités Commune-Fokontany.

□ La qualité des échanges

Toutefois, participer n'implique pas nécessairement que le dialogue généré soit de qualité. Nombreuses sont les réunions au cours desquelles les interventions se succèdent et s'animent sans même entrer dans le vif du sujet.

Comment alors juger de la qualité des échanges ? À quoi reconnaître un échange fructueux de discussions stériles ?

Soulever les sujets qui fâchent.

Au-delà même de répondre aux objectifs du programme dans lequel il s'inscrit, le cadre de dialogue, et plus globalement la démarche d'animation territoriale vise à favoriser l'identification et verbalisation des problématiques rencontrées par les populations.

¹² Si dans le cadre de la capitalisation nous n'avons pas pu participer directement à l'animation de certaines assemblées ou comités, nous avons nous même organisés des focus groupe et notamment avec des associations de femmes et des CDF (à Madagascar). Nous avons directement observé dans les échanges les différences dans la prise de parole. Systématiquement les cadettes laissent la parole à la présidente ou aux plus âgées, et ne parlent que pour abonder dans leur sens.

Encadré 1.13 – Aborder les réelles préoccupations des populations.

Dans la Commune d'Ambakirano, la fréquence des vols de zébu constitue un problème majeur pour les populations. Le zébu constitue, à Madagascar, une grande richesse, or les éleveurs ou personnes propriétaires se confrontent quotidiennement à ce problème. Toutefois, malgré l'importance de cette affaire, il semblerait que ni le Comité de Développement du Fokontany (CDF) ni les assemblées générales qui les précèdent ne soient optimisés pour mettre à plat ce genre de problème. Alors même que ces espaces ont pour vocation de traiter les problématiques entravant le développement local, ils ont finalement tendance à réduire le champ des discussions autour de la question des infrastructures uniquement.

La qualité des échanges serait notamment associée à la capacité de ceux-ces à traiter des problématiques du développement, à soulever les sujets qui fâchent, qui préoccupent les populations et les collectivités territoriales.

Pacifier les relations entre les acteurs.

Mais les territoires ne sont pas vierges d'histoire, certaines tensions entre populations ou groupes de populations peuvent exister (entre partie nord et partie sud d'un même fokontany, entre éleveurs et agriculteurs, entre deux lignages, etc.). Toute la qualité de la démarche d'animation territoriale réside aussi dans sa propension à générer des dialogues « pacifiés » voire « pacifiants ». Elle vise alors à rassembler les acteurs du territoire, malgré leurs potentielles divergences afin de traiter de problématiques qui animent la communauté et dépassent alors le seul individu.

Parole d'acteurs 1.2 – Les assemblées, lieux de pacification des relations

« Les assemblées au niveau des villages et de l'arrondissement constituaient également un cadre d'échange entre populations et de règlement des conflits. Les échanges permettaient alors d'atténuer les tensions entre villages, communautés, ethnies, catégories socio-professionnelles. A Segbana (Alibori), de sérieuses tensions existent entre agriculteurs et éleveurs autour des questions de transhumance. Or dans certaines AG il a parfois été possible de réunir les peuhls avec les agriculteurs, et on arrivait à discuter sans problème. À l'heure actuelle, l'absence d'une fonction d'animation territoriale continue () se traduit par une recrudescence de certains conflits ».*

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

(*) Référence ici à l'absence des animateurs de territoire dans la quasi-totalité des communes de l'Alibori et des Collines, depuis 2012.

Générer des échanges dépolitisés.

Par ailleurs, les espaces de dialogues facilitent souvent le rassemblement d'acteurs du territoire aux horizons politiques différents (qu'ils soient adhérents à un parti ou simplement partisans) au risque de voir les échanges détournés des questions de développement. Or, dans la gestion de leurs politiques publiques, les collectivités ont besoin de générer un dialogue dépolitisé avec les populations, au sens où il se garderait de faire la promotion d'un homme ou d'un parti.

Parole d'acteurs 1.3 – Promouvoir un espace dépolitisé de dialogue.

«C'est au travers de son travail que l'ADT essaie d'amener les acteurs à ne pas orienter leurs débats sur des questions politiques. Il aide les gens à accoucher de bonnes idées et fait tout pour qu'elles se départissent des idées politiques. Lors des premières réunions des CCAC dans le Borgou on accusait l'un ou défendait l'autre. Mais l'ADT a su faire la promotion d'un espace dépolitisé et aujourd'hui, c'est un résultat auquel on a abouti.»

Chargé de mission de l'ADeCoB (Département du Borgou – Bénin)

Comment assurer la qualité des échanges ?

À présent, que ce soit sur le fond (capacités à traiter efficacement des problématiques du développement) ou sur la forme (promouvoir un dialogue pacifié et dépolitisé), comment assurer la qualité des échanges au sein des espaces de dialogue ?

Deux grands domaines de réponse ont été identifiés. S'ils sont ici abordés, ils feront l'objet d'une attention plus particulière dans la suite de ce document.

→ Tout d'abord, **au cours de l'animation des espaces de dialogue**, alors même que les échanges ont lieu. Le rôle de l'animateur comme facilitateur et médiateur dans le dialogue est ici central car il est celui qui est chargé d'équilibrer le temps de parole, de faciliter l'expression des plus "timides", et avant tout de pousser les gens dans leur réflexion. En ce sens, son travail est grandement tributaire de sa maîtrise du sujet traité, de sa connaissance du territoire et de ses acteurs, des compétences qu'il présente dans les techniques d'animation, voire même du langage qu'il adopte et adapte au public concerné (Cf. *Thématique 4 : Appui technique et portage politique*).

→ **Le dialogue se prépare également en amont** dans les démarches réalisées pour mettre les différentes parties prenantes en capacité de s'approprier l'objet de l'échange, de prendre la parole et de communiquer en assemblée (Cf. *thématique 2 : se préparer au dialogue*).

□ L'inscription du dialogue dans le temps

La difficulté dans une démarche d'animation territoriale n'est pas tant de mettre en place des espaces de dialogue que de les faire perdurer dans le temps. Nombreux sont les cas où ces espaces s'animent une première fois et s'essoufflent ou cessent d'exister.

Toutefois, combien de temps espère-t-on que le cadre se maintiendra ? Si nous distinguons l'animation territoriale d'une démarche ponctuelle de mise en relation des acteurs, l'objectif recherché est bien de garantir la durabilité des échanges tout du moins le temps du projet.

Or, les institutions communales, intercommunales et régionales (sur lesquelles notre attention se concentre dans le cadre de cette étude) se caractérise bien de par leur permanence et ce au-delà des hommes qui les composent. La récurrence qui marque la majorité de leurs activités (planification et programmation quinquennales ou annuelles, maîtrise d'ouvrage dans les domaines de l'éducation, les infrastructures marchandes ou le secteur de l'eau et l'assainissement, etc.) n'implique-t-elle pas alors la nécessaire stabilité et durabilité du dispositif de participation des populations ?

Quand bien même les cadres d'échange fleurissent autour des différentes compétences des collectivités, la démarche d'animation territoriale constitue en soi un outil d'apprentissage de la gestion partagée des politiques. L'enjeu réside dans le renforcement d'une certaine

« culture » du dialogue visant à inscrire la pratique dans le mode de gouvernance des collectivités territoriales décentralisées.

Comment faire perdurer le dialogue?

Qu'est-ce qui contribue alors à faire perdurer le dialogue et assurer une fonctionnalité continue des cadres d'échanges ? Bien souvent la raison invoquée par les collectivités territoriales (élus et techniciens) se résume à un manque de moyens financiers. Sans remettre en question leur situation difficile (manque de ressources, gestion inappropriée) nous ne pouvons réduire l'instabilité voire l'effondrement de certains cadres de dialogue à ce seul paramètre.

- La dynamisation des cadres de concertation nécessite, de la part de ses initiateurs, une certaine rigueur dans leur organisation et leur animation. Elle implique forcément la mobilisation, et au-delà, la **responsabilisation de certaines personnes ressources**, qu'elles soient animateur de territoire dans une intercommunalité (les ADT au Bénin, les ATPGL à Madagascar), et donc spécialisées dans l'animation, ou encore technicien communal ou intercommunal.
- Si la disponibilité des ressources permet effectivement l'animation des espaces de dialogue, leur mobilisation relève d'un autre ressort. La situation des collectivités peut d'ailleurs différer en fonction de leur statut. Selon les textes de lois, une partie loge ses ressources financières, non pas dans des caisses communales, mais au niveau du trésor public. Cette configuration génère pour les élus davantage de procédures administratives dans la mobilisation des fonds. Elle implique aussi une anticipation de leur part sur la gestion budgétaire. L'animation territoriale est donc une démarche qui se pense et s'organise à l'avance.
- L'effort d'anticiper l'organisation des cadres de dialogue et de mobiliser les ressources humaines et financières peut facilement conduire à l'essoufflement des élus et techniciens des collectivités. En ce sens, le ciment d'une telle démarche semble de nouveau se forger dans la compréhension et l'adhésion des collectivités à l'animation territoriale.

Le problème soulevé par la fonctionnalité des cadres de dialogue a été notamment rencontré dans les Collines au travers de l'essoufflement progressif des CCMO. Cette expérience fait l'objet de la [Fiche d'expérience N°6– Cadres de concertation et fonctionnalité : le cas des Comités Communaux de Mise en Œuvre \(CCMO\)](#).



Quelques réflexions et/ou questionnements ouverts

🔄 Veiller à l'intérêt des espaces de dialogue pour les diverses parties prenantes ?

À plusieurs reprises tout au long de cette section, l'idée d'identifier dans la volonté des acteurs le point d'ancrage de la démarche d'animation territoriale ainsi que sa prospérité est centrale. Sans cette volonté, c'est bien la présence, la participation, la qualité ainsi que la durabilité des échanges qui sont mises en péril.

Mais peut-on s'arrêter là ? Finalement qu'est-ce qui fait que cette volonté émergera chez les différents acteurs, que ce soit les populations dans leur diversité (organisées en société civile, en organisation socio-professionnelle, en groupe d'intérêt,...) ou les autorités locales (décentralisées, déconcentrées, traditionnelles,...) ?

Répondre à certaines attentes.

Derrière l'engagement des acteurs dans la démarche d'animation territoriale, il est nécessaire de prendre en compte la question de l'intérêt généré par leur participation aux espaces de dialogue. À un moment donné, les acteurs acceptent de s'investir dans ces espaces parce que ceux-ci permettent concrètement de répondre à certaines de leurs attentes¹³.

Encadré 1.14 – Susciter l'intérêt de l'ensemble des fokontany.

Si les espaces de concertation au niveau du fokontany semblent s'animer, en tout cas dans le cadre de l'élaboration des PDF, ceux au niveau de la commune ne remportent pas le même succès. Ils n'ont généralement pas été organisés plus d'une fois et les décisions sont directement prises au niveau de l'intercommunalité. La composition même de ce cadre semble interférer dans son fonctionnement effectif. Si l'ensemble des chefs de fokontany est invité à siéger au CCF, une poignée seulement est directement concernée par les décisions qui en résulteront : ceux qui disposent d'un PDF.

¹³ C'est bien toute la difficulté rencontrée parfois dans les intercommunalités. Certaines communes peuvent s'y sentir « perdantes » par rapport à d'autres, notamment dans la répartition des enveloppes financières et le montage des projets.

Ceci étant dit, certaines réflexions se doivent d'être soulevées autour de la question de l'intérêt. Lorsque l'on observe, par exemple, qu'à l'issue d'un processus de concertation sur les besoins de la communauté, la construction des puits (identifiée comme priorité) prend forme aux abords de la maison du maire et du premier adjoint, ne doit-on pas questionner la nature même de l'intérêt qui anime la localisation de ces infrastructures ? Et quelle implication alors sur la motivation des populations à maintenir leur participation dans des espaces de dialogue alors même que les efforts fournis ne trouvent pas entièrement satisfaction ?

Intérêts collectifs ou partisans ?

Le fondement des présentes démarches d'animation territoriale est bien de se situer au service des collectivités. Or dans « collectivité », nous retrouvons bien cette notion de « collectif » fortement associée au choix de considérer l'aménagement et la dynamisation du territoire comme relevant, entre autre, du secteur public. Ce principe est clairement exposé à la recherche d'intérêts partisans & privés (soit propre à l'individu dans sa dimension particulière)¹⁴.

Finalement doit-on concilier les deux ? Et si c'est le cas, comment y arriver sans risquer de faire prédominer l'un sur l'autre, au prix du sens du collectif ?

Un biais important a été introduit au fil de temps par l'action des programmes de développement (de façon confondue). Il a souvent été pensé que la motivation pouvait aussi être générée au travers de certaines indemnités, initialement pensées pour défrayer le coût de la participation, puis finalement gonflées au-delà du simple défraiement. Or à ce jour, on note concrètement une difficulté croissante à mobiliser les acteurs sur la base d'un certain volontariat. Inversement, on peut se poser la question de la raison réelle qui anime la présence de ces derniers dans les espaces de dialogue.

Cet enjeu de promouvoir avant tout un certain sens de l'intérêt collectif dans la démarche qui pousse les acteurs à participer aux espaces de dialogue ne doit-il pas alors impliquer de penser en amont le dispositif de l'animation territoriale en fonction ? En ce sens, une des pistes pourrait résider dans les processus de sélections des « bonnes personnes ».

¹⁴ Il est important de préciser de nouveau que nous nous situons, au Bénin et à Madagascar, dans des pays dans lesquels la cellule familiale, au sens élargi, est centrale et passe régulièrement, dans les actes, avant la communauté. Une anecdote vécue à Madagascar traduit parfaitement cette idée. À l'approche des élections communales, un chauffeur de taxi partageait son intention de voter pour le candidat le plus riche, car « *il a de l'argent, il a déjà tout ce dont il a besoin, sa famille est placée, elle a tout ce dont elle a besoin... il n'aura pas la tentation d'aller prendre dans les caisses de la commune* ». Un grand nombre de situations rencontrées sur les différents terrains illustrent bien cette fréquente interférence de l'intérêt privé dans la sphère publique, que ce soit lors de certains recrutements, dans les choix de localisation des ouvrages, ... À noter sur le même registre que le nom des partis politiques à Madagascar se structure bien souvent autour du nom des personnages qui le portent. On met en avant l'homme (ou la femme) avant de défendre un programme au nom de la collectivité. Nous le verrons plus amplement dans la thématique suivante, mais l'idée même de l'association et de sa raison d'être peut être questionnée à la lumière de ces réflexions sur l'intérêt collectif, et notamment dans la différence que l'on peut faire entre action d'intérêt collectif et entre-aide.

↳ Réaliser les actions et les communiquer ?

Ainsi la volonté pour les acteurs de s'engager dans les espaces de dialogue, pour contribuer aux politiques publiques de développement du territoire, dépend de la perception qu'ils ont de l'utilité de leur participation. Si participer représente un coût pour tout un chacun (financier ou temporel), alors cet effort trouve un répondant dans la possibilité de constater leur fruit.

Il s'agit finalement de valider dans la pratique le fait qu'une réelle redistribution du pouvoir de décision sur la chose publique a lieu au travers de la démarche d'animation territoriale. La participation ne serait alors pas une illusion et les cadres mis en place pour favoriser le dialogue ne pourraient être assimilés à des « coquilles vides ».

La réalisation effective des projets de développement par la concrétisation des actions planifiées nécessite dans un premier temps pour les collectivités d'anticiper voire de développer leurs capacités à mobiliser des ressources (financières, matérielles et humaines).

Parole d'acteur 1.4 – La réalisation : « carotte » de la participation.

« Dans les Collines et en Alibori, il y avait un fond pour financer les infrastructures qui sortaient de la concertation. Dans le Borgou initialement cela ne fonctionnait pas de la même façon. Il n'y avait pas forcément d'outils financiers pour l'investissement. C'est dans ce contexte que le FADEC a été mis en place au niveau du département. Toutefois, les fonds transférés aux Communes n'étaient pas affectés. Elles n'ont pas directement fait le choix d'orienter leur utilisation pour financer des infrastructures issues de la concertation. L'engouement qui était soulevé par les populations s'est émoussé après un ou deux ans car elles n'ont pas vu les réalisations suivre. Il n'y avait pas de lien entre ce qui se passe dans le village et leurs préoccupations exprimées en AGV ».

Ancien chargé de mission à la Coopération Suisse

Toutefois, si une première préoccupation consiste à mettre en œuvre les projets de développement des collectivités, une seconde consiste à communiquer aux populations sur les actions réalisées ou les intentions de réalisation.

Encadré 1.14 – Les remises de site et réceptions d’ouvrage : des canaux de communication sur l’action.

Au tout début du programme PDL-Collines, les cérémonies de remise de site et de réception d’ouvrages financés sur fonds FDL dans les Communes faisaient l’objet de grands rassemblements. Elles étaient d’ailleurs communément portées et animés par les élus communaux et les PVPT. Les populations présentes à ces occasions pouvaient ainsi constater en premier temps le lancement des travaux concernant des infrastructures dont elles avaient contribué à l’identification. Elles observaient alors en second temps l’effectivité et la qualité des travaux réalisés. A l’heure actuelle, de par l’absence des ADT et l’effritement des relations avec les animateurs villageois et d’arrondissement, moins de communication est réalisée dans les villages autour de ces cérémonies qui rassemblent, par là-même, moins de monde. Or dans un même temps, les populations semblent regretter d’avoir perdu de la visibilité sur les actions communales.

L’enjeu réside alors dans le fait d’introduire de manière dynamique une certaine rétroaction entre réalisation et communication afin de maintenir vive la participation des populations dans les espaces de dialogue.

🔄 De la recherche du consensus à la valorisation de la divergence ?

Si l’on parle souvent de l’animation territoriale comme d’une démarche qui favorise la rencontre entre les acteurs et vise l’atteinte d’un certain consensus concernant le développement de leur territoire, quelle place est ici donnée au conflit ?

On entend par conflit l’expression d’une forte opposition entre différentes parties, une divergence d’opinions ou un vif désaccord. Il est parfois sous-jacent, invisible, mais bien présent entre les acteurs d’un territoire. Il puise ses origines dans des sources bien diverses (entre lignages du fait de certains évènements passés, entre ethnies ou groupes sociaux, autour de la localisation, l’usage ou la gestion de biens publics ou privés, etc.), toutefois certaines problématiques complexes semblent récurrentes, parmi elle la gestion de la terre¹⁵ et par extension les rapports entre éleveurs et agriculteurs.

Maintenant, en ayant l’esprit la complexité des relations qui animent les acteurs d’un territoire entre eux, dans quel mesure le cadre de dialogue permet-il de tenir compte de ces potentiels conflits, voire de les laisser s’exprimer ?

¹⁵ Nous nous référons à des pays dans lesquels il existe de grandes difficultés dans la gestion du foncier, dans la sécurisation des terres. Cela pose alors des problèmes récurrents, des conflits entre les habitants qui se disputent un terrain. Le problème se pose également au moment de construire certains bâtiments, même publics.

L'essentiel de la Thématique 1 :

Le Dialogue

- ▲ Si la tendance veut que l'on identifie de manière quasi systématique le « cadre de concertation » comme lieu privilégié du dialogue, ce dernier peut revêtir une multitude de formes : espaces ouverts ou fermés, dialogue institutionnalisé ou davantage « informel », ... il ne tarit pas d'outils ou mécanismes par lesquels donner forme à l'échange entre les acteurs.
- ▲ Participation et représentation étant étroitement liés, comment identifier et responsabiliser les parties prenantes du dialogue ? De la même façon, la représentativité n'est pas une et unique. Une certaine part de subjectivité réside toutefois dans la nécessité de faire un choix concernant les groupes représentés. Doit alors émerger la question de la motivation qui sous-tend ce choix.
- ▲ Valoriser l'existant ou promouvoir l'innovation dans la mise en place des espaces de dialogue ou dans le choix des représentants ? Au travers de cette question c'est également la notion de légitimité qui doit être abordée, préalable au fonctionnement de la démarche. Toutefois que faire quand le cadre de dialogue considéré comme légitime n'est pas le plus pertinent aux yeux du projet ?
- ▲ Une fois établie la structuration de l'espace d'échange et ses parties prenantes, est-on pour autant assurés de la fonctionnalité du dialogue ? Être présent, participer activement et de manière pertinente, inscrire le dialogue dans le temps sont autant d'enjeux intrinsèques à la démarche d'animation territoriale.
- ▲ Toutes ces réflexions convergent vers l'identification d'une question centrale : le sens du dialogue. Comment se préserver de voir s'établir une « structure froide » de dialogue ? Autrement dit, une coquille vide dans laquelle les sujets qui fâchent ne seraient pas abordés et les acteurs n'oseraient pas prendre la parole ? Mettre en place un dispositif d'animation territoriale et organiser un mode de représentation des populations nécessite en amont un travail important de réflexion. Celui-ci doit faire émerger une certaine pertinence des choix réalisés au regard des enjeux de l'animation territoriale, des objectifs du projet, et des réalités du contexte dans lequel on se situe.
- ▲ Toutefois, avant même de penser la forme et la fonctionnalité du dialogue, il apparaît majeur de réfléchir sur son existence même. En ce sens, participer deviendrait un certain automatisme qu'il conviendrait de questionner. Doit-on mettre en place un dispositif d'animation territoriale et pourquoi ? De la même façon, doit-on promouvoir un système de représentation des populations, et pour quelles raisons ?
- ▲ Le sens du dialogue se pose aussi dans sa compréhension première. Bien souvent les dispositifs de l'animation territoriale apparaissent comme étant de grande utilité pour faire remonter les aspirations des populations vers les autorités locales. Comment alors veiller à la réalisation d'un certain retour, voire même l'établissement d'une communication itérative entre les acteurs du territoire, mandants ou représentants ?
- ▲ La représentation que l'on se fait du pouvoir et de la manière dont celui-ci se redistribue entre les différents acteurs (et notamment entre les élus et non-élus) apparaît alors en filigrane. Elle semble être, entre autre, ce qui sous-tend la promotion du dialogue et la forme qui lui sera donnée.