

# Coopérer en milieu urbain

## Quelles stratégies des OSI pour des politiques urbaines inclusives ?

Coordination : Jocelyne Delarue (GEVALOR), Jeremy Casteuble (Gi)

Comité de pilotage : Catherine Delhaye et Christophe Mestre (CIEDEL), Pierre Jacquemot (Gi), Germain Labonne (Grdr), Marc Lévy et Virginie Rachmuhl (Gret)

### Résumé

Alors que les grandes échéances mondiales (Conférence d'Addis-Abeba, Habitat III, ODD n°11) mettent en avant la ville, à la fois comme un sujet majeur du développement durable et inclusif mais aussi comme un territoire de solutions, les 10 organisations de solidarité internationale (OSI) du Gi ont souhaité se questionner sur leurs manières de coopérer en milieu urbain. Les réflexions menées permettent au Gi de formuler un positionnement collectif, visant à contribuer à des politiques urbaines inclusives au travers d'une attention renouvelée sur (1) l'accompagnement des collectivités locales, maîtres d'ouvrage du développement urbain (2) la construction d'un espace public local par la concertation des acteurs et (3) la recherche de solutions de financement équitables pour répondre durablement aux besoins d'un nombre croissant de citoyens urbains.

### Sommaire

Editorial	3
Cadrage	4
<b>Thème 1 : Appuyer les maîtrises d'ouvrages locales</b>	<b>7</b>
<b>Thème 2 : Construire l'espace public local : la concertation, impératif d'une démarche inclusive ?</b>	<b>11</b>
<b>Thème 3 : Financement pérenne des services urbains et enjeux d'équité</b>	<b>15</b>
Orientations du Groupe initiatives	19

# Méthodologie des journées d'études du Groupe initiatives

La démarche de la série Traverses consiste à tirer des enseignements critiques des pratiques des organisations membres du Groupe initiatives pour contribuer au débat stratégique et méthodologique du secteur de la solidarité internationale.

De 2008 à 2012, le Gi a organisé, en France, une série de journées d'étude réunissant des praticiens, des chercheurs et différents types d'acteurs autour d'une thématique de travail, études de cas à l'appui.

A partir de 2013, la démarche méthodologique a évolué en s'ancrant plus intimement sur les territoires de coopération de ses membres. L'idée directrice est la suivante : valoriser le vivier d'expériences et d'expertise du collectif et de ses partenaires par des échanges de pratiques pour produire de la connaissance avec les acteurs mobilisés sur le terrain.

La méthodologie de travail développée par le Gi, avec l'appui financier de l'AFD, part donc dorénavant des expériences spécifiques de terrain pour monter en généralités dans la réflexion et aboutir à la formulation de recommandations et à des prises de position collectives.

En 2016, le travail sur la thématique « Coopérer en milieu urbain » s'est organisé en 4 étapes :

Un atelier d'échanges de pratiques organisé fin 2015 à Saint-Louis (Sénégal), ayant réuni 16 participants de 6 organisations autour de l'analyse de 8 expériences conduites en Afrique de l'Ouest et au Maghreb ;

Deux journées d'étude organisées à Dakar en mars 2016, ayant réuni 40 participants (membres du Gi et leurs partenaires) et où ont été mis en discussion les constats critiques tirés de l'atelier de Saint-Louis ;

La publication de ce numéro Traverses, qui met en exergue les points saillants des réflexions sous un format graphique et un style éditorial renouvelés ;

Une mise en discussion élargie de ces réflexions avec les acteurs de solidarité internationale coopérant en milieu urbain, lors d'un séminaire co-organisé par Coordination SUD et l'AFD.



Production des connaissances

Diffusion des connaissances

Coordination : Jocelyne Delarue (GEVALOR), Jeremy CASTEUBLE (Groupe initiatives)

Auteurs : Jocelyne Delarue (GEVALOR), Catherine Delhaye (CIEDEL), Pierre Jacquemot (Gi), Germain Labonne (Grdr), Marc Lévy (Gret)

Ont contribué à ces travaux : Christophe Mestre (CIEDEL) et Virginie Rachmuhl (Gret)

Pour leur participation à l'animation des journées d'études du Groupe initiatives à Dakar, nous adressons nos sincères remerciements à :

M. Jean-Pierre ELONG MBASSI (Secrétaire Général de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique)

M. Guillaume JOSSE (Directeur de Groupe Huit)

*Nous remercions chaleureusement l'implication de nos collègues, issus des 10 organisations du Groupe initiatives et leurs partenaires, ayant participé aux différentes étapes de ce travail. Leur mobilisation est à la base de ce travail qui s'appuie sur leurs retours d'expériences de terrain.*

*Virginie Guy, Cécile Henriot, Grégoire Gailly et Benjamin Pallière (GERES), Julien Garnier (GEVALOR), Moustapha Ka, Pape Seck, Dominique Laure, Olivier Ruë et Yvan Le Coq (Grdr), Emilie Barrau, Guillaume Bastard, Renaud Colombier, Babacar Gueye, Jean-Marie Ily et Ousmane N'Diaye (Gret), Mara Lopes, Mathilde Bulot, Gaëlle Dombu Smeets (ESSOR), Pierre Lecomte (ID), Marie-Jo Demante (Iram), Moussa Baldé (AVSF), David Adam (ENPRO - Togo), Mme Soham El Wardini (Adjointe au Maire de Dakar), Mme Rahmatouca Dieye (Directrice de cabinet adjointe technique du Maire de Dakar), Sandrine Lemare Boly et Abdoulaye Sylla (Mairie de Dakar), Stéphanie Mouen et Marième Toure Lo (AFD - Dakar), Professeur Abdoul Sow (Université Gaston Berger), Iancuba Indjai (ANADEC - Guinée Bissau), Binette N'Diaye (Forum Civil), Emmanuel Ndione (Enda Graf Sahel), Mamadou Somé (IngéSahel), Mamadou Dieng (Fondation Droit à la ville).*

Ces travaux et ce numéro Traverses ont été soutenus financièrement par





## Editorial

Par Pierre Jacquemot  
Président du Groupe initiatives

En réponse à la forte pression urbaine, les politiques de la ville s'installent et diverses activités s'y épanouissent, autour de l'aménagement et de la mise en place des infrastructures et autour des méthodes permettant d'assurer au mieux et de manière pérenne la couverture des services de base (eau, énergie, gestion des déchets, hygiène, santé, mobilité, habitat...).

Les membres du Groupe initiatives sont fortement impliqués dans diverses expériences de terrain, dans différents territoires du Sud mais oeuvrant toujours pour moins d'inégalités sociales. Dans la majorité des cas, on retrouve trois préoccupations partagées. D'abord, avant toute solution, bien connaître les situations – les besoins, les capacités et le rôle des acteurs. Ensuite, contribuer à organiser l'équipement et la gestion des réseaux de fourniture d'eau, d'assainissement, d'habitat ou d'énergie, dans un cadre qui favorise l'inclusion du plus grand nombre et la pérennité du service. Enfin, mettre en place les cadres de concertation entre les quatre acteurs clés que l'on retrouve partout mais avec des poids variables, les autorités publiques centrales, les collectivités locales, les citoyens et les opérateurs privés et associatifs.

Des échanges d'expériences menés d'abord dans un cadre collégial restreint à Saint-Louis du Sénégal en novembre-décembre 2015, puis dans un cadre élargi aux acteurs et responsables locaux à Dakar en mars 2016, sous le regard vigilant et aimablement critique des « grands témoins », de nombreuses leçons peuvent être tirées et des recommandations proposées.

Le mot clé est celui d'inclusion. Il ne faut jamais renoncer à poursuivre l'objectif qui demeure, partout et en toutes circonstances, de lutter contre les inégalités. Et l'exclusion est la pire d'entre-elles. Mais très vite se pose la question du « comment faire ? ».

Les expériences de consultation/concertation/participation sont légion, parfois dans des contextes politiques où elles ne sont pas aisément faciles à appliquer. Il faut alors sortir d'une pseudo neutralité : lorsque les maîtrises d'œuvre sont défaillantes, il faut trouver des « médiateurs sécants », des substituts « relativement » légitimes avec qui parler, se concerter et agir. Les contraintes de disponibilité, d'accessibilité et de pérennité des ressources incitent à mobiliser toutes les solutions, comme la contribution des acteurs privés et associatifs dans la fourniture des services de base, qui relèvent pourtant du service public. La « marchandisation » n'est pas un mot tabou, tant qu'il est encadré d'un côté par la régulation de l'Etat ou de ses démembrements locaux et de l'autre par le contrôle effectif des usagers et des contribuables.

Un adage du Sénégal, le pays qui a accueilli à deux reprises les travaux du Gi, dit Yàlla, yàlla, bey sa toll (« invoquer Allah ne te dispense pas de cultiver ton champ »). Dans le contexte de la coopération urbaine, cela signifie clairement que l'efficacité des actions dépend très largement de la capacité des bénéficiaires à se prendre en charge. La question du renforcement de la citoyenneté urbaine, laquelle revient en force pour être au centre d'Habitat III, la troisième conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Quito, octobre 2016), est ressentie par chacun à son niveau comme cruciale dans cette quête pour approfondir les méthodes et conduire à la réussite du projet dans lequel il est impliqué. L'enjeu est vital car de la qualité et de l'intensité des réponses aux demandes croissantes en services essentiels dépendra la capacité des villes à répondre aux nouvelles dynamiques sociétales, plutôt que de cristalliser les frustrations nées d'inégalités sociales grandissantes.



Ouverture des journées de Dakar - M. ELONG MBASSI (CGLUA), Mme EL WARDINI (Mairie de Dakar) et Mme DELARUE (GEVALOR)

# Le Gi et la ville : une volonté d'adapter nos pratiques aux spécificités de l'urbain

Par Germain Labonne - Grdr



Germain Labonne est géographe-urbaniste, diplômé de l'Institut d'urbanisme de Paris (Paris XII). Il a travaillé sur les problématiques d'aménagement du territoire, de planification urbaine et d'accès aux services essentiels en Afrique de l'Ouest, d'abord au sein de la coopération française au Burkina Faso puis en tant que représentant d'une association à l'échelle ouest-africaine. En 2014, il intègre le Grdr Migration-Citoyenneté-Développement où il occupe notamment la fonction de référent thématique WASH.

## LES DÉFIS URBAINS S'IMPOSENT AVEC PLUS D'ACUITÉ DANS LES TERRITOIRES DE NOTRE COOPÉRATION

La part des urbains dans le monde atteindra 60% en 2030<sup>1</sup>, du fait des dynamiques des pays en développement, Afrique subsaharienne et Asie du Sud en tête. Ce changement de réalité, d'un monde essentiellement rural à une majorité d'urbains, suscite un intérêt croissant des organisations de solidarité internationale (OSI) pour la ville. Alors que les grandes échéances mondiales (Conférence d'Addis-Abeba, Habitat III, Objectif du développement durable n°11) positionnent l'urbain à la fois comme une problématique majeure du développement durable et inclusif mais aussi comme un territoire de solutions, au sein du Gi nos organisations s'intéressent de plus en plus au fait urbain.

L'expertise de nos organisations est souvent associée au milieu rural. Pour autant, **notre expérience en milieu urbain n'est ni nouvelle, ni anecdotique** : au sein du Gi, nos 10 organisations ont déjà un pied dans la ville, pour certaines depuis près de trente ans. Et cette situation tend à s'amplifier : l'urbanisation accélérée, parfois inédite, modifie en profondeur la donne. Certains de nos territoires d'action, autrefois ruraux, sont désormais urbains, d'autres sont des villes en devenir. Dès lors, les enjeux

*« Le développement des villes secondaires décongestionne les capitales d'Etat et permet de rééquilibrer le réseau urbain d'un pays mais en même temps la question se pose : ces villes secondaires sont-elles préparées à absorber les besoins liés à la croissance démographique concomitante à leur développement ? »*

*Abdoulaye Diagana, chercheur à l'Université de Nouakchott (in Atlas La moyenne vallée du fleuve Sénégal, Grdr 2015, p.55)*

## La ville, les villes ?

Définir l'urbain n'est pas chose facile<sup>2</sup>. Il existe une grande variété de villes qui va du noyau agglomérant quelques milliers d'habitants - où l'activité agricole est encore un marqueur fort - à la capitale économique qui compte plusieurs millions d'habitants. Si les grandes métropoles urbaines des « pays les moins avancés » focalisent aujourd'hui l'attention du fait des projections démographiques records à courte et moyenne échéances, il faut aussi se pencher sur les villes secondaires où se concentrent de nombreux enjeux et défis de l'urbain<sup>3</sup>... et c'est certainement à l'échelle du territoire, à l'articulation rural/périurbain/urbain que les compétences des membres du Gi sont, sur la base de leur expérience, les plus pertinentes.

de l'urbain et du rural s'imbriquent : les défis qui concernaient principalement les grandes agglomérations sont appelés à se généraliser dans d'autres espaces, d'où la nécessité qu'ils soient anticipés par les acteurs locaux et leurs partenaires.

La complexité des défis à relever nécessite de **féderer l'ensemble des expertises et savoir-faire des acteurs autour des décideurs politiques**, pour donner du sens à l'action urbaine et « produire et gérer la ville » à différentes échelles, à long-terme.

## L'ÉVOLUTION DE NOTRE RÉFLEXION AU FIL DU TRAVAIL

Compte tenu de ce contexte, le Gi a souhaité porter sa réflexion en 2015 sur la ville et ainsi affiner le positionnement commun de ses membres sur la coopération en milieu urbain. Mené sur 12 mois, cet exercice a été conduit à partir d'expériences pratiques pour monter en généralités, tirer des constats critiques

1 - MAEDI, DGM, Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique, 2012, 20p

2 - Lexique de la ville durable, 80 mots pour comprendre la ville en devenir, Groupe initiatives - Gret, 2016.

3 - En Afrique subsaharienne par exemple, en 2011, 57% des urbains vivent dans des villes de moins de 500 000 habitants (source World Urbanization Prospects : the 2011 Revision). A titre d'exemple, dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal, on observe une multiplication des localités entre 5 000 et 10 000 habitants. On parle de « région rurale », Atlas La moyenne vallée du fleuve Sénégal, Grdr 2015

et restituer une réflexion argumentée sur le rôle des OSI dans l'élaboration de politiques urbaines (voir la partie méthodologie). La question centrale ainsi que les angles d'approche et de questionnement ont évolué, grâce à la qualité des échanges entre nos organisations et avec nos interlocuteurs, qui ont su être à la fois contributifs, attentifs et sans complaisance.

Initialement, le travail s'est axé sur l'analyse des pratiques pour voir comment les solutions mises en œuvre dans les différents projets analysés pouvaient avoir un effet sur l'élaboration de politiques publiques locales. Trois axes ont été déclinés : (i) logiques partenariales, (ii) mobilisation de compétences et (iii) approche du financement.

Mais au fil des analyses croisées de nos expériences, des échanges et des réflexions, plusieurs constats généraux ont pu être dégagés.

### 🔗 Les OSI ont un rôle à jouer au sein de la ville en développement

La ville en développement est le lieu où se cristallisent inégalités sociales et spatiales. Les pressions démographiques qui s'y exercent sont telles que le développement des services essentiels ne suit pas. D'où la nécessité d'affirmer la place des organisations de solidarité internationale au côté des populations vulnérables, les premières impactées par les conséquences d'une urbanisation accélérée et souvent mal maîtrisée. Si la ville fait peur par sa complexité et ses contraintes, elle est aussi un formidable espace de création de richesse, d'innovation et d'opportunités dont il convient d'accompagner les dynamiques et soutenir les acteurs. Elle devient un moteur pour inventer les nouveaux modes de faire et de gouverner qui renforceront le développement des territoires.

C'est cette double vision de l'urbain qui guide l'action des organisations du Gi : soigner les maux de la ville tout en participant à la création de cet espace riche et dynamique. Cependant, ces territoires sont confrontés à des défis énormes et variés, et il est impossible que nos organisations les prennent tous en compte.

### 🔗 En milieu urbain comme en milieu rural, nos valeurs restent les mêmes

Nos organisations ont une vocation sociale et une dimension militante. Quel que soit le lieu où nous travaillons, servir et renforcer les populations défavorisées, marginalisées, sans voix est un élément incontournable. La question de l'inclusion est donc elle aussi incontournable. Dans ce contexte à la fois complexe et stimulant, le Gi réaffirme sa volonté d'agir en faveur des populations précaires par une meilleure accessibilité aux services et aux décisions. Participer à la réduction des inégalités et à la construction d'une ville inclusive reste un marqueur fort de notre intervention en milieu urbain.

### 🔗 La complexité de l'urbain impose d'adapter nos pratiques...

Notre identité et notre posture sont militantes, mais notre approche est professionnelle. Les questions techniques, méthodo-

Ville inclusive :

## Que/qui cherche-t-on à inclure ?

Le terme inclusion a un sens fort pour les organisations du Gi. Il s'agit d'un parti pris en faveur de l'insertion économique, sociale et démocratique des populations qui restent en marge des dynamiques urbaines.

Nos organisations ambitionnent de permettre l'expression des plus démunis et aux territoires les plus précaires d'accéder aux espaces de concertation et de décision. Le renforcement de la citoyenneté urbaine renvoie à la conquête du droit à la ville, un concept clé dans la conception démocratique française. Cette référence à l'inclusion est à adapter à chacun des contextes, en fonction des réalités du territoire, des inégalités et exclusions qui s'y constatent, des dynamiques existantes et des organisations sociales en action.

logiques, financières, de gestion de projet, etc. sont au cœur de notre action. L'ampleur des inégalités, le poids du politique ou encore la pluralité des acteurs imposent de repenser nos modes d'action pour concilier nos pratiques aux temporalités, aux enjeux et complexités qu'induit le fait de travailler en milieu urbain. Elle demande de prendre pleinement conscience de la dimension systémique du territoire : dans un tissu urbain dense et complexe, nos interventions modifient la ville, impactent ses réseaux et ses acteurs au delà de notre périmètre d'action.

Nos compétences et nos métiers doivent s'adapter à cette réalité pour garantir l'intégration urbaine et l'efficacité de nos projets.

### 🔗 ... et de prendre en compte la dimension stratégique du territoire.

Cependant, les questions traitées au cours de notre réflexion nous ont montré qu'il ne s'agissait pas seulement de solutions et de méthodologies mais plus profondément de stratégies. Et au cœur de cette réflexion stratégique, un enjeu central est celui des partenariats, des alliances, de notre relation aux acteurs du territoire, avec lesquels nous entendons « coopérer ». Cette réflexion sur l'urbain prolonge et croise les récents travaux du Gi. La ville est un territoire d'application de nos acquis collectifs capitalisés dans nos trois dernières publications<sup>4</sup>.

🔗 Les partenariats au cœur des enjeux de territoire (Traverses n°42) ;

🔗 L'action des ONG face au défi du changement d'échelle (Traverses n°43) ;

🔗 Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs (Traverses n°44).

4 - Ces trois publications sont accessibles en libre accès depuis notre site internet : <http://groupe-initiatives.org/-Publications->

# une diversité d'approches et de modalités de coopération.

Travailler dans la ville, sur la ville, avec la ville... **L'urbain est bien un champ d'action pour le Gi**, par des coopérations sectorielles ou transversales, à l'échelle d'un quartier ou d'une ville dans sa totalité.

## APDRA

- 1.** Nourrir la ville, Antananarivo (Madagascar)  
2 200 000 hab.



## AVSF

- 2.** Nourrir la ville, Ho Chi Minh City (Vietnam)  
8 224 000 hab.



## CIEDEL

- 3.** Appui à la décentralisation, Niamey (Niger)  
1 300 000 hab.  
et Ouagadougou (Burkina Faso) - 1 600 000 hab.
- 4.** Adaptation au changement climatique,  
Nouakchott (Mauritanie) - 800 000 hab.



## ESSOR

- 5.** Droits et insertion professionnelle, Bissau (Guinée Bissau) - 400 000 hab., Beira (Mozambique)  
436 000 hab., Bongor (Tchad) - 30 500 hab.



## GERES

- 6.** Gestion énergétique durable, Chefchaouen (Maroc) - 36 000 hab.



- 7.** Zone d'activité électrifiée, Konséguela - Koury (Mali) - 25 000 hab.



## GEVALOR

- 8.** Valorisation des déchets, Lomé (Togo)  
1 500 000 hab., Dschang (Cameroun) - 100 000 hab., Mahajanga (Madagascar) - 250 000 hab.



## Grdr

- 9.** Gestion des déchets, Bakel (Sénégal)  
15 000 hab.
- 10.** Habitat / soutien aux filières productives,  
Canchungo (Guinée Bissau) - 15 000 hab.
- 11.** Nourrir la ville, Dakar (Sénégal)  
3 200 000 hab.



## Gret

- 12.** Planification urbaine, habitat, accès à l'eau à Haïti, Port au Prince (Haïti) - 2 400 000 hab.
- 13.** Assainissement liquide, Saint-Louis (Sénégal) - 200 000 hab.



- 14.** Gestion des déchets solides, Dolisie (Congo)  
100 000 hab.



- 15.** Accès à l'eau et assainissement liquide,  
Vientiane (Laos) - 760 000 hab.



## ID

- 16.** Appui à la décentralisation, Moundou (Tchad)  
150 000 hab.
- 17.** Appui à la décentralisation, Saint-Louis-du-Nord (Haïti) - 116 000 hab.



## Iram

- 18.** Appui à la décentralisation, Sokodé - 115 000 habitants, Kpalimé - 100 000 habitants, Sokodé  
60 000 habitants (Togo)

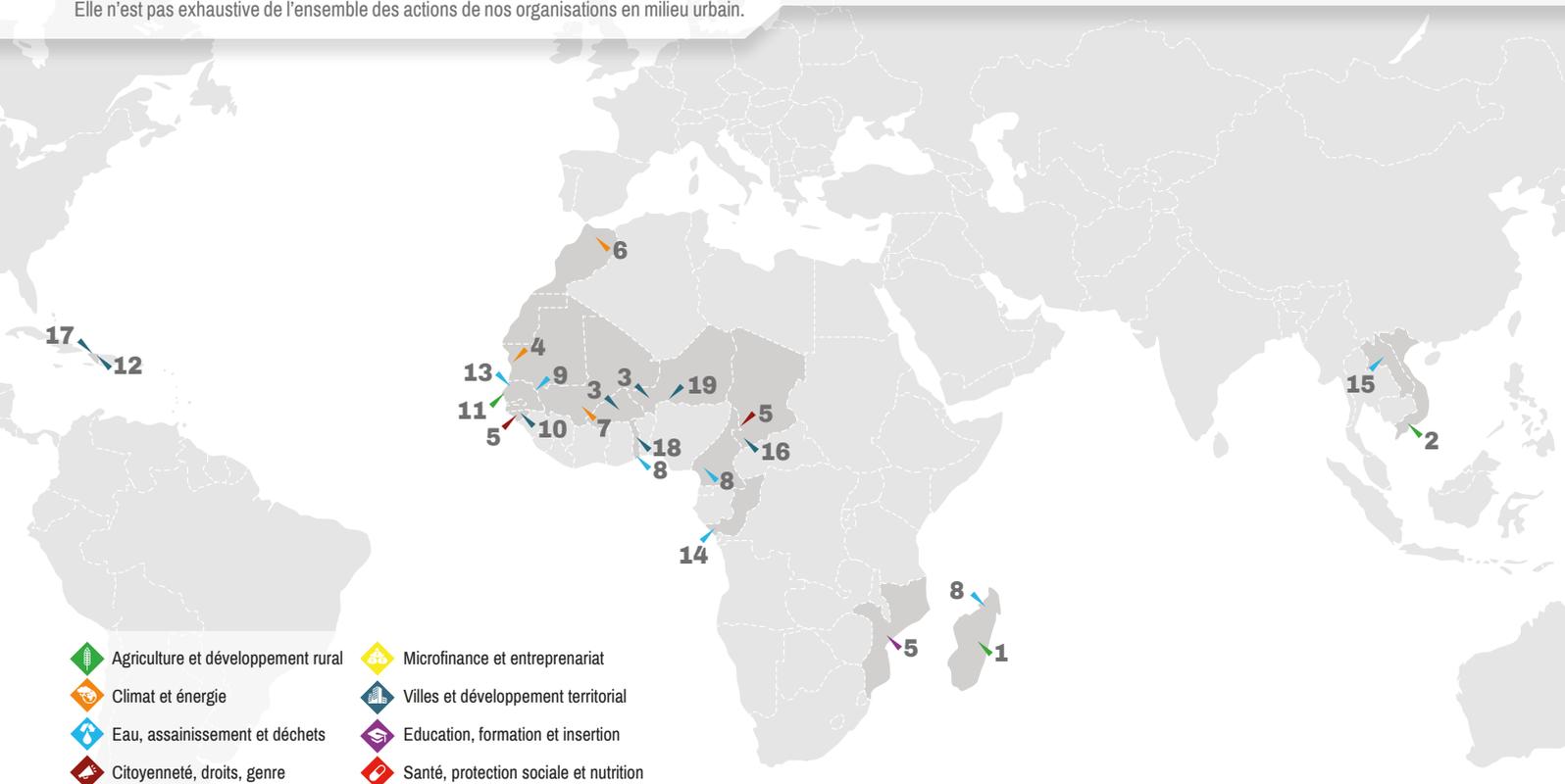


## Iram et CIEDEL

- 19.** Appui à la décentralisation, Birni N'Konni et Madaoua (Niger) - 200 000 hab.



Nota bene : Cette carte illustre certaines des expériences qui ont alimenté notre réflexion. Elle n'est pas exhaustive de l'ensemble des actions de nos organisations en milieu urbain.



# Appuyer les maîtrises d'ouvrage locales

Par Catherine Delhaye - CIEDEL



*Ingénieur agronome, Catherine Delhaye a toujours travaillé dans les champs du développement local, de la décentralisation, du renforcement de la société civile et de la gouvernance locale. Elle a occupé des fonctions de pilotage de programmes puis de direction en ONG, et de consultance sur les problématiques de territoires français. Elle a rejoint l'équipe du CIEDEL en 2008 comme chargée de formation et d'expertise, et en assure la direction depuis septembre 2013.*

## DES TERRITOIRES EN CONSTRUCTION, Y COMPRIS SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

Une organisation de solidarité internationale qui prend l'initiative d'intervenir sur un territoire étranger peut le faire de différentes manières : en s'intéressant prioritairement aux questions techniques et financières et aux résultats immédiats d'accès aux services essentiels ; ou en se focalisant sur les populations exclues et leur empowerment, se positionnant comme relais des sans voix, contre-pouvoir, « agitateur social ». Mais qu'elle le veuille ou non, la question se pose de son rapport aux pouvoirs publics, et particulièrement aux autorités locales, responsables de l'administration de leur territoire. Sachant que la décentralisation est en général inachevée et que l'action se déroule dans des contextes qui n'ont pas atteint la stabilité institutionnelle, quel poids accorder aux enjeux de délivrance des services essentiels et d'inclusion relativement aux enjeux de cette construction institutionnelle ?

Pour les OSI du GI, cette dernière est déterminante à moyen et long terme, car c'est de l'émergence d'institutions responsables et performantes que dépendra à l'avenir la délivrance effective des services à l'ensemble des habitants et sur l'ensemble du territoire. C'est donc en articulant les trois dimensions - services, inclusion et construction institutionnelle - qu'elles souhaitent agir, en se gardant du risque de dilution dans l'institutionnel ou d'engluement dans les jeux politiques. Les questions qui se posent, expériences de nos organisations à l'appui, sont alors : où intervenir ? Comment intervenir ? Quelles enseignements tirer des pratiques ?

## INTERVENTION DES OSI : QUELLE CONVERGENCE ENTRE OFFRE ET DEMANDE ?

Les expériences étudiées ont des positions différentes vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage. Si tous les projets analysés dans notre travail sont menés en dialogue avec les autorités locales, il y a trois cas de figure différents :

- ▬ Des projets construits à la demande de la collectivité territoriale (au Sénégal : Bakel, St Louis à l'origine)
- ▬ Des projets montés à l'initiative de l'OSI, que celle-ci propose à la collectivité territoriale avec des résultats différents :

- Un accord sincère de la collectivité territoriale pour qui c'est une opportunité car elle n'intervient pas sur le thème faute de moyens ou de solution. Dans le meilleur des cas cela coïncide avec une question prioritaire pour elle, les élus vont donc s'impliquer fortement (communes de Konséguéla et Koury au Mali). Ou cela l'intéresse et elle va suivre (Canchungo en Guinée Bissau et Dschang au Cameroun).

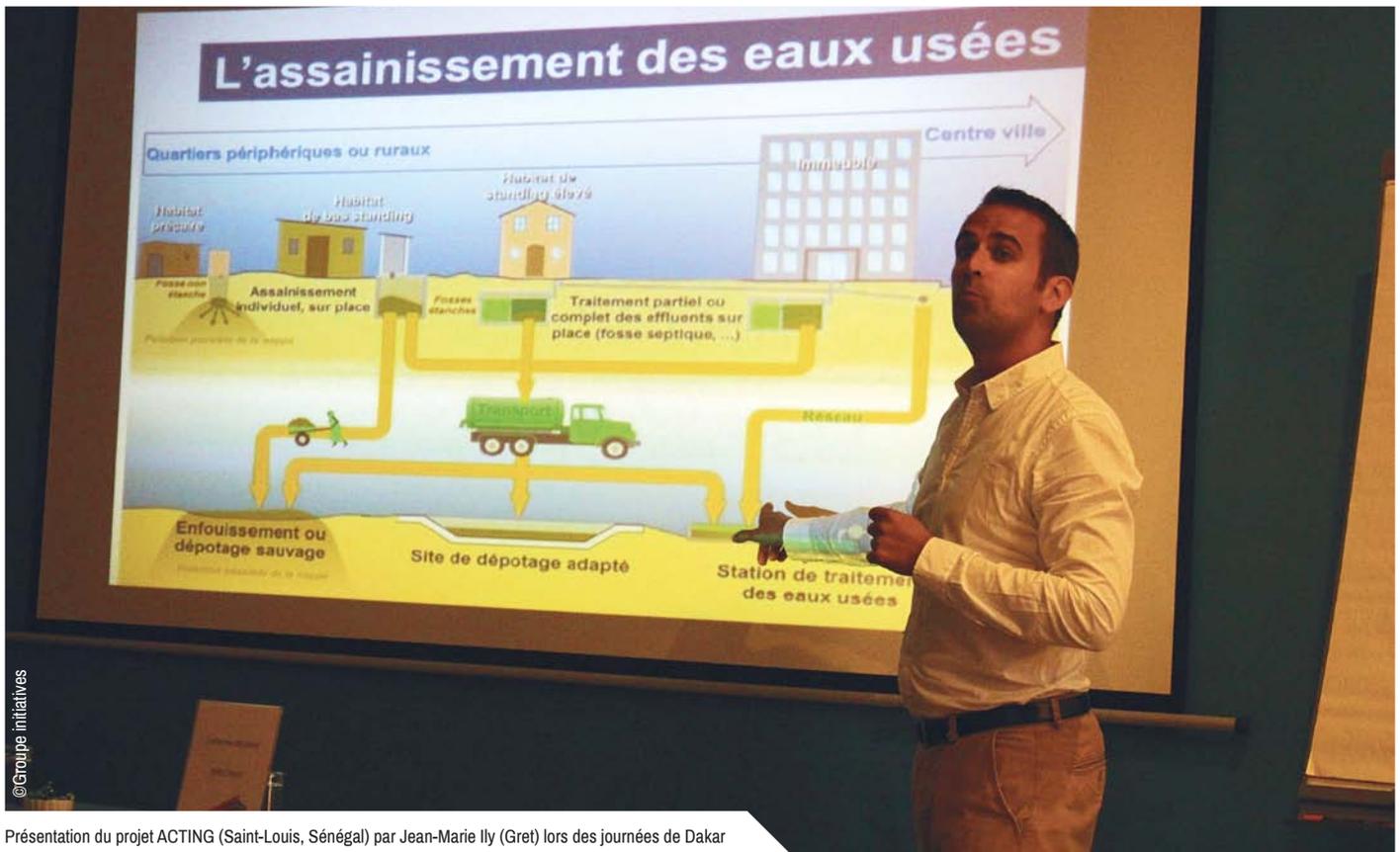
- Un accord de façade de la collectivité territoriale qui a d'autres priorités. Tant que l'OSI ne la sollicite pas trop elle peut « laisser faire », voire soutenir et faciliter le projet. Mais si celui-ci requiert son implication, elle se dérobe (St Louis après le changement de municipalité, Lomé).

Ce qui semble faire la différence, outre l'initiative du projet, est la **taille de la commune** et sa **position dans le système urbain et politique du pays**. Ces deux paramètres sont en effet déterminants de beaucoup d'autres :

- L'acuité des enjeux sur le territoire, la multiplicité des acteurs et des sujets – donc la complexité du système territorial – avec des interférences fortes et de la concurrence.
- Le niveau d'expérience de la collectivité, son degré d'internationalisation et son réseau relationnel, son accès aux ressources, donc ses moyens humains, techniques, financiers



Programme villes sans bidonvilles au Maroc - Assistance technique réalisée par le Gret



Présentation du projet ACTING (Saint-Louis, Sénégal) par Jean-Marie Ily (Gret) lors des journées de Dakar

• Le degré d'effectivité de la décentralisation et le niveau d'autonomie de décision des autorités locales.

➤ Plus la ville est grande et internationalisée (capitales comme Dakar et Lomé, ou 2<sup>ème</sup> ville du pays comme St Louis), plus les décideurs seront portés à des agendas plus nationaux et internationaux que locaux, auront des opportunités intéressantes et seront enclins à considérer l'offre de l'OSI comme marginale.

Travailler sur un quartier périphérique et précaire dans une capitale sans avoir été sollicité par la collectivité représente un cumul de handicaps assez rédhibitoire. Et cela éclaire le paradoxe vécu par plusieurs de nos organisations, revendiquant la légitimité de leur action mais déplorant en même temps de se faire instrumentaliser par la collectivité « partenaire ».

➤ A l'inverse, plus le territoire est éloigné des grands centres de décision, secondaire dans le maillage territorial et urbain du pays, enclavé, plus il y a de chances que cette offre soit accueillie avec intérêt.

Interviennent alors dans la qualité de la collaboration : la posture des élus eux-mêmes, leur volonté d'administrer le mieux possible leur territoire et leur réel intérêt à trouver des solutions aux problèmes rencontrés, jusqu'à accueillir des innovations et à expérimenter.

Les expériences partagées aux Journées de Dakar par les acteurs de la capitale du Sénégal - élue, cabinet, services et acteurs sociaux, en ont donné une belle démonstration. Même si tous les problèmes sont loin d'être résolus, que les besoins restent énormes et les défis nombreux, on voit que dans un contexte de décentralisation relativement avancée, une collectivité territoriale dont la chaîne institutionnelle de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage est plutôt performante et dont les choix politiques et les stra-

tégies d'intervention sont claires n'a pas recours aux OSI. Elle choisit ses priorités sectorielles et spatiales, ses principes d'actions, et agit avec ses services et ses partenaires naturels du milieu, bureaux d'études et d'ingénierie, y compris ingénierie sociale.

Il apparaît donc délicat de travailler en capitale et souvent plus judicieux de **proposer nos services dans des villes secondaires**, qui comptent elles aussi des populations défavorisées, voire sont des **territoires défavorisés**. L'impact y sera plus d'autant plus fort. Et au regard des évolutions annoncées des processus d'urbanisation et des enjeux qui vont en découler, cela serait pertinent.

## UNE LARGE GAMME DE COMPETENCES MOBILISABLES

Les expériences présentées montrent que nos organisations peuvent déployer un **large panel de métiers relevant de l'ingénierie du développement** : connaissance fine du territoire et des enjeux, production de connaissances, capacités partenariales, compétences techniques, médiation et mobilisation sociale, etc.

➤ **La connaissance fine du territoire et des enjeux** est liée à un **ancrage** dans le territoire, à une présence longue, sans que nécessairement l'OSI soit intervenue dans la collectivité elle-même (Grdr dans le département de Bakel, puis dans la ville) ou sur le sujet précis du projet (GERES au Mali, du jatropha à l'électrification rurale).

➤ **La production de connaissances** lui est étroitement associée : accumulation d'informations, études, interactions et liens permettant de saisir des éléments en profondeur. Mais elle ré-

sulte aussi d'une démarche volontaire liée au projet : production de monographies, diagnostics de territoire, etc. Elle est indissociable d'une **implication sur du temps long**. Et elle en peut ignorer / se substituer à la connaissance du territoire par les **acteurs du territoire** eux-mêmes, mais apporte des éclairages complémentaires et une **extériorité** permettant de permettre une triangulation des savoirs, la prise de distance par rapport aux habitudes et aux rigidités sociales.

Pour autant, ces connaissances **n'ont d'intérêt pour l'autorité locale que si elles rencontrent les sujets portés par celle-ci** (Bakel, Konséguéla-Koury, Chefchaouen), si elles lui ouvrent des perspectives nouvelles (Canchungo, Lomé) et si elles sont ensuite **assorties d'inputs** calibrés sur leurs propres objectifs et moyens.

▬ Les **compétences en ingénierie sociale** (mobilisation et médiation) viennent actualiser les connaissances, et permettent de faire progresser la participation et la prise en compte des différentes parties prenantes, notamment celle des populations exclues. Elles ne peuvent pourtant remplacer le rôle des acteurs sociaux locaux, des organisations de la société civile, dont les initiatives doivent être (davantage) prises en considération et accompagnées par les OSI. Il existe en effet bien souvent des instances – par exemple des comités de quartiers- anciens et légitimes, comme des OSC locales innovantes et militantes, elles aussi ouvertes sur l'international (exemples sénégalais d'Enda Graf Sahel, Fondation Droit à la Ville, Forum Civil).

Le **rôle d'interface** entre ces parties prenantes et les autorités locales gagne à être joué **par les acteurs locaux compétents** (St Louis, Port-au-Prince, Chefchaouen, Lomé, Dschang), qui après la fin des projets resteront là, et en première ligne. Il en va de la **pérennité des dynamiques et des processus de changement social enclenchés**.

▬ Les OSI sont donc invitées à faire jouer pleinement leurs **capacités partenariales**, et à nouer des **alliances** avec ces acteurs. De même pour leurs compétences techniques (Lomé, Mali).

## ARTICULER CES COMPETENCES DANS UN ROLE D'AIDE A LA DECISION

Mobiliser ces compétences ne suffit pas : on ne peut répondre à des problèmes structurels par des solutions techniques. Il est essentiel, pour avoir l'**effet structurant** recommandé, de les agencer dans une **approche d'ingénierie globale**, cohérente et convergeant avec les besoins de l'autorité locale :

▬ Qui associe **plusieurs apports et options de solutions** maîtrisables par les acteurs locaux : techniques, financiers, organisationnels et institutionnels.

• Apports appuyés sur un **référentiel** (normes) institutionnellement reconnu (compétences et responsabilités de l'autorité locale, intérêt général, règles d'optimalité des services publics, choix et règles en matière de délégation de services publics, de maîtrise d'ouvrage, de financement, de marché public...)

• référentiel qui est **apporté à l'autorité locale** pour lui permettre d'assurer son rôle de **maitre d'ouvrage**. Bien souvent, dans les collectivités de rang secondaire, les élus (et les services) ne connaissent pas ou mal leur fonction, les règles à respecter, les leviers à utiliser. Travailler avec eux sur les questions auxquelles ils sont confrontés en leur apportant ces informations et en les aidant à les utiliser leur permet de se situer, de situer le rôle des autres parties prenantes, de donner leur place à ces parties prenantes et de partager avec elles les informations utiles. Donc d'organiser l'exercice de leur responsabilité dans le cadre institutionnel existant.

• Référentiel qui peut également être partagé avec les **instances de concertation** et la société civile concernée et impliquée dans le projet, pour que celle-ci joue également son rôle, de la conception à la mise en œuvre et à l'évaluation.

▬ C'est ce **rôle d'aide à la décision** qui est à jouer pour assurer un appui à la maîtrise d'ouvrage. Il englobe aussi bien les questions techniques que les questions sociales et financières. Mais surtout, **en n'apportant pas les réponses mais les outils de connaissance et de réflexion nécessaire à la prise de décision**, sachant que derrière toute réponse technique se cache des questions et des choix politiques, il **permet aux décideurs d'opérer leurs choix et d'assumer leur rôle politique** de façon responsable et en connaissance de cause.

▬ Cela nécessite pour les OSI de **se décentrer** par rapport à des pratiques plus techniques ou sociales, *mais ne signifie pas pour autant se désengager* : restant aux côtés des décideurs et des instances de concertation pour leur apporter les outils de réflexion, elle doit maîtriser les différents aspects du sujet, savoir les expliquer et donner les arguments, s'engager quand un avis est nécessaire.

## ORIENTATIONS

Ces échanges lors des Journées du Gi montrent **deux mouvements à accomplir** pour coopérer avec les autorités locales en faveur de politiques urbaines inclusives :

▬ **Répondre à une demande et/ou cibler les villes secondaires** qui ont des attentes non satisfaites

▬ **Articuler leurs apports** autour de la responsabilité de **maîtrise d'ouvrage** de l'autorité locale, en intégrant les différentes **questions sous-jacentes à la délivrance des services et à leur gestion** : sociales (égalité), techniques (disponibilité, continuité, qualité, mutabilité), financières (accessibilité, pérennité) et de gouvernance territoriale (citoyenneté).

L'analyse de ces paramètres montre **6 positionnements possibles d'une OSI** et situe les études de cas, en croisant :

• En abscisses le niveau de rencontre entre l'offre de l'OSI et la demande de l'autorité locale

• En ordonnées le niveau d'intégration des inputs

## Positionnements des différentes expériences analysées dans le cadre des journées d'étude du Gi

Inputs articulés sur la fonction de MO	Appui à la maîtrise d'ouvrage GRET St Louis	Appui à la maîtrise d'ouvrage GRDR Canchungo GRDR Bakel GERES Konséguéla-Koury CIEDEL Burkina Faso	
	Mobilisateur, négociateur, agitateur Y en a marre Dakar	Mobilisateur – médiateur Essor Bissau Forum Civil Sénégal Enda Graf Sahel Thiès Fondation Droit à la ville Dakar	
Inputs ciblés sur les questions sociales	Opérateur GEVALOR Lomé	Contributeur GRET Port-au-Prince GERES Chefchaouen GEVALOR Dschang	Prestataire
	Accueil faible	Accord, l'AL suit	Demande, l'AL s'implique

## QUESTIONS A APPROFONDIR ET PISTES DE TRAVAIL

### Partenariats

Les OSI ne peuvent intervenir sans partenaires locaux. Nous savons le faire, et avons travaillé cette question (Traverses 42). Mais doit-on aller plus loin, et construire des alliances avec des acteurs de la société civile – intermédiaires sociaux des territoires sur lesquels nous intervenons - qui ont parfois des positionnements plus radicaux que nous ?

### Mesure des effets et des impacts

Il est important de pouvoir disposer de ces informations. Mais là aussi les OSI peuvent se décaler :

- Si la mesure des effets et des impacts est nécessaire pour les bailleurs de fonds, elle est aussi et surtout très importante pour les autorités locales elles-mêmes et pour les acteurs du territoire, afin que les premières renforcent le pilotage de leurs politiques et pour que les seconds aient les moyens de jouer leur rôle de contrôle citoyen ;
- Les OSI peuvent alors accompagner les autorités locales dans la conception et l'utilisation de dispositifs de suivi sur : délivrance de services, inclusion, concertation, pérennité... en veillant à ce qu'ils soient maniables ;

- Elles peuvent également accompagner la mise en place de dispositifs relatifs à l'évaluation de la gouvernance locale (exemple du Forum Civil ou d'autres outils d'évaluation comme celui qu'a créé le Ministère de la décentralisation / Fonds de Développement Local de Madagascar).

### Complémentarités des rôles avec les partenaires techniques et financiers

- Les PTF ont un rôle essentiel à jouer dans le soutien aux processus de décentralisation ;
- Les appuis budgétaires aux collectivités territoriales permettraient de consolider ces institutions clefs ;
- La temporalité du développement urbain est celle des mutations sociales, c'est à dire 25 à 30 ans ; il est donc très important de s'engager sur du temps long, y compris dans les projets ONG ;
- L'appui à la maîtrise d'ouvrage articule une diversité de compétences et un ensemble de fonctions qui ont toutes leur importance et qui toutes représentent du temps, donc des coûts, à accepter dans les budgets de projet.

## En savoir plus

« La mallette à outils du partenariat », Groupe initiatives, 2013

↳ <http://groupe-initiatives.org/Malette-a-outils-du-partenariat>

« Expériences de partenariats », fiches de synthèse extraites des journées d'études du Gi sur le partenariat, 2013

↳ <http://groupe-initiatives.org/Experiences-de-partenariats>

# Construire l'espace public local : la concertation, impératif d'une démarche inclusive ?

Par Marc Lévy - Gret

Ce texte est un compte-rendu d'une partie des échanges des journées de Dakar. Il ne relève pas d'une analyse personnelle de l'auteur sur le sujet.



Agronome de formation, Marc Lévy a rejoint le Gret en 1977, groupe qu'il a dirigé pendant les années 80. Occupant actuellement la fonction de directeur de la prospective, il a entre temps travaillé au Ministère des Affaires étrangères et pour la fondation néerlandaise ECDPM. Il s'est aussi ouvert aux questions urbaines et plus globalement aux problèmes politico-institutionnels, pour tenter d'embrasser les délicates questions de la coopération au développement dans toute leur actualité et leur complexité.

## POURQUOI CE THÈME ?

- ✎ Pour se situer en lien avec les ODD (n°11 en particulier) et dans la perspective de la prochaine conférence des Nations Unies (Habitat III / Quito, octobre 2016) qui s'intéressera à la mobilisation citoyenne (mouvements des sociétés civiles) et à sa contribution à des modèles innovants (par coproduction) de gestion des services.
- ✎ Parce que les inégalités, les ségrégations, les vulnérabilités sont des facteurs déterminants qui mettent en œuvre des rapports de force avec les couches dominantes, peu ouvertes au changement et soutenant les politiques publiques inégalitaires.
- ✎ Parce que le tandem concertation et inclusion, objectifs brandis par nos organisations (cadres de concertation, inclusions des exclus, intégration des quartiers précaires, etc.), sont intéressants à creuser et à confronter avec la pratique d'autres acteurs ; en particulier parce que, selon nos expériences, la concertation n'engendre pas nécessairement l'inclusion
- ✎ Parce qu'il existe entre les membres du GI une convergence des démarches et des principes d'action qui devrait nous permettre de produire une analyse transversale des modalités de coopération urbaine en distinguant : les petites villes, les villes secondaires et les capitales.

La discussion s'est appuyée sur deux exemples, complétés par l'expérience des conseils de quartier et du conseil consultatif de la ville de Dakar, apportée par une représentante du cabinet du Maire.

## L'expérience du GERES Chefchaouen, modèle de ville en transition énergétique

Présentée par Virginie Guy

La ville de Chefchaouen au Maroc, accompagnée par nos collègues du GERES, s'est engagée dans la mise en place d'une politique volontariste d'optimisation de sa consommation d'énergie. Considérant l'importance de la sensibilisation des citoyens et de la mobilisation de tous les acteurs, un conseil participatif, d'une cinquantaine de membres (élus, fonctionnaires, entreprises, associations, etc.) a été mis en place. La dimension inclusive n'était pas présente initialement mais elle s'invite progressivement parce que les populations des quartiers périphériques veulent aussi être parties prenantes des bienfaits de cette politique et de son impact sur l'activité touristique.

Plus d'informations sur le projet :

✎ <http://www.geres.eu/fr/nos-actions/item/389-chefchaouen-modele-de-ville-en-transition-energetique>

## Programme de réhabilitation-restructuration et régularisation foncière de Pikine irrégulier Sud au Sénégal

### Peut-on parler de « concertation inclusive » ?

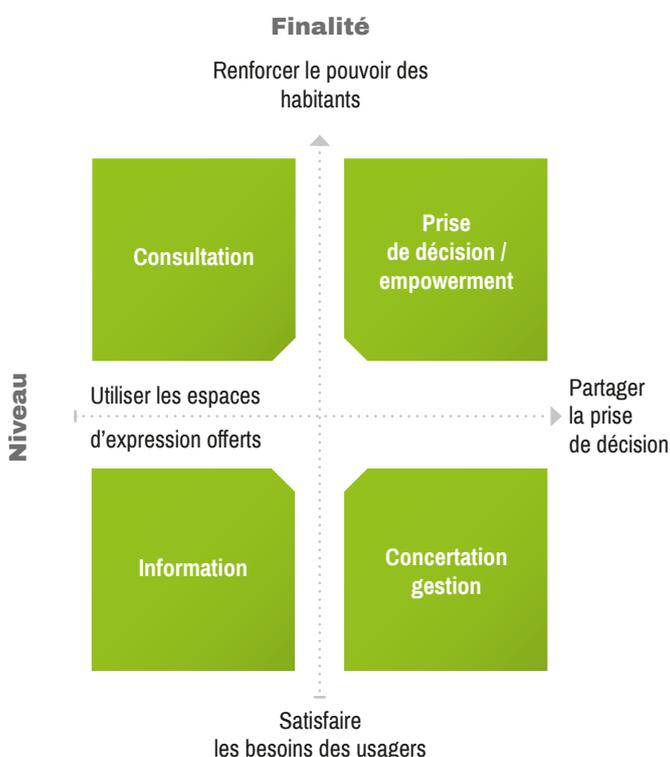
Les travaux de construction des autoroutes à Dakar ont nécessité de « déplacer » des populations (propriétaires et locataires de logements, commerçants, artisans, agriculteurs, etc.). Une opération, avec financement de la Banque mondiale, a été mise en œuvre pour indemniser ces personnes et les accompagner dans leur réinstallation. Le plan d'action a été conçu par un bureau d'étude canadien et la mise en œuvre des indemnisations a été confiée à un tandem sénégalais (bureau d'étude IngéSahel – association Enda Graf). La dimension inclusive était certaine et la volonté participative également mais dans la mesure où, le plan d'action était préconçu, les indemnisations étaient plutôt généreuses et l'accompagnement des populations relevait d'une prestation contractuelle, la dimension concertation n'est peut-être pas l'appellation qui convient (voir schéma des degrés de participation citoyenne).

## DÉMARCHES PARTICIPATIVES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Les démarches participatives sont souvent brandies par les organisations de la société civile comme étant une valeur ajoutée spécifique d'une démarche qu'elles développent au plus proches des dynamiques sociales d'un territoire. Cette notion revêt toutefois différentes formes qui méritent d'être explicitées.

Il faut en effet distinguer : l'information (qu'on donne), la consul-

tation (on écoute), la concertation (on négocie) et la codécision (plus rare). Ce sont des modalités, ayant chacune leur atout mais progressivement plus engageantes dans la volonté participative. Avec les pratiques de « redevabilité » (rendre des comptes) et de « suivi/contrôle » par des instances citoyennes, ces modalités sont des outils d'amélioration du management public des collectivités locales.



### Les niveaux de participations

#### Information

Action d'une personne ou institution pour donner à connaître à d'autres son opinion, sa proposition, sa décision sur un thème défini. Il s'agit d'un acte unilatéral qui ne demande pas l'approbation des autres.

#### Consultation

Action d'une personne ou institution pour prendre connaissance de l'opinion, des préférences, des objectifs d'autres personnes ou institutionner un thème défini.

#### Concertation

Processus de délibération entre plusieurs personnes ou institutions qui aboutit à l'obtention d'accords volontaires et à l'identification des désaccords et différences.

#### Prise de décision

Partage de responsabilité et de ressources entre divers acteurs dans la conception, mise en œuvre, suivi et évaluation d'une action ou d'un programme.

## ORIENTATIONS

Les discussions des journées d'études ont mis en évidence quelques constats issus de l'expérience pratique qui valent recommandations.

### 1. Rejeter toutes les formes de fourvoiement de la « concertation vitrine »

La concertation et les cadres qui vont avec, sont devenus des modalités « à la mode » et automatiques, relevant souvent de la « mise en scène », donc banalisés qui peuvent fonctionner comme des rentes de situation pour ceux qui y participent, surtout quand il est question de les institutionnaliser. Soit à travers des rémunérations versées lors des réunions (per diem), soit à travers des reconnais-

sances (notabilité). Ce sont évidemment des écueils à anticiper et combattre si on cherche l'inclusion.

### 2. Il n'y a pas d'automatisme entre concertation et inclusion

Les cadres de concertation qui servent d'appui à la négociation, surtout s'ils se veulent véritablement inclusifs, sont des lieux d'expression des conflits d'intérêts donc de jeux de pouvoir, qu'il faut savoir reconnaître comme tels, décrypter, traiter quand on est en position d'accompagnateur ou de médiateur.

Il n'y a pas de convergence automatique entre concertation et inclusion. Il faut donc être vigilant sur la représentation et l'ex-

pression des inégalités, ne pas avoir peur des conflits et savoir « trianguler », amorcer un dialogue. Auquel cas, l'OSI opérateur de projet doit se considérer comme partie prenante, adopter une posture réflexive, accepter la critique, partager ses expériences, lier analyse et stratégie.

### 3. Construire des alliances avec les acteurs locaux pour délier les objectifs de concertation (long-terme) de la logique projet (court-terme)

La logique de projet n'est pas toujours facilement compatible avec la mise en œuvre de cadres de concertation inclusifs. D'abord parce que la concertation bien organisée et approfondie réclame du

temps tandis que le projet veut des résultats à brève échéance. Ensuite parce que la concertation, qui est de l'ordre du processus est coûteuse et que les « bailleurs » sont rarement enclins à payer pour cela. Enfin, parce que le projet est focalisé sur un objet, alors que la concertation, quand elle est vraiment ouverte, débouche fréquemment sur une volonté de discuter plus largement des politiques. Le plus souvent des politiques sectorielles (eau, foncier, habitat, etc.) mais aussi, parfois « en creux », des politiques transversales (justice, fiscalité, citoyenneté, cultures, droits humains, etc.). Tout ceci doit encourager les OSI, opérateurs de projet, à s'allier avec des acteurs locaux qui eux sont dans la durée (ils ne partent pas « à la fin de l'argent » !).

#### **4. La concertation ne peut se substituer aux approches institutionnelles permettant de définir des politiques publiques**

La participation des acteurs de la société peut aussi servir de justification au retrait des pouvoirs publics de leur fonction régaliennne et instituante des politiques (défense de l'intérêt général) et de leur responsabilité financière en matière de solidarité (fiscalité). Il convient donc de veiller à ne pas donner des arguments aux autorités publiques à l'abandon de fait de leur responsabilité.

#### **5. Les OSI doivent contribuer à la création de l'espace public local, au sein d'un système d'acteurs complexe**

Au total, il s'agit pour les OSI opérateurs de projet d'accompagner les collectivités locales dans le renforcement de leur fonction de maîtrise d'ouvrage en matière de concertation inclusive, au sein d'une démarche ambitieuse de construction de « l'espace public local » : lieu de confrontation des intérêts où, en travaillant les accords et les désaccords, doivent s'élaborer de nouvelles formes d'action publique orientées sur le développe-

ment du territoire ; lieu qui a vocation à aider les élus à prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires ; à favoriser l'attention des techniciens des services publics nationaux aux demandes des populations ; à élaborer des plans locaux de développement ; à travailler plus en concertation avec l'État ; à appliquer les systèmes de fiscalité locale ; etc.

En s'inscrivant dans cette perspective, les OSI opérateurs de projet aideront leurs partenaires à réintroduire l'action publique dans le développement à partir des problèmes concrets que les sociétés ont à résoudre. Elles ont pour elles leur potentielle neutralité en apportant un peu de « l'opinion internationale » (la coopération au développement est utile) à laquelle les dirigeants partenaires sont sensibles. Mais pour ce faire elles doivent ne pas avoir peur des conflits, être en capacité de décrypter les jeux d'acteurs, savoir s'allier avec des acteurs associatifs locaux, rester les perturbateurs du jeu en faveur des exclus et résister aux flatteries des dirigeants.

#### **6. Le renforcement des acteurs est un préalable incontournable à l'engagement d'une démarche de concertation**

Pour qu'il y ait concertation, les parties prenantes du côté des populations ont besoin d'être bien informées, sur les faits, sur les projets, sur leurs droits, etc. L'appropriation (au sens d'empowerment, en anglais) passe par l'information la plus complète possible. Sinon les populations « subissent » la concertation comme une modalité hypocrite, imposée « du haut », quand ce n'est pas la recherche d'une caution. Le renforcement des capacités des acteurs est donc un préalable ou au moins une composante de cet engagement participatif, si on veut parler de concertation inclusive.



Processus de participation citoyenne à Moundou - Projet de développement local d'ID au Tchad

## En savoir plus

Débats & Controverses n°11. Appui à la gouvernance concertée des services publics locaux. Les apports du projet de recherche-action Agora (Bénin, Burkina Faso, Mali). Cités Unies France, Laboratoire Citoyenneté, Gret. Juillet 2015.

↳ <http://www.gret.org/publication/appui-a-la-gouvernance-concertee-des-services-publics-locaux-les-apports-du-projet-de-recherche-action-agera-benin-burkina-faso-mali/>

Politiques & Pratiques de développement n°11. Quelle concertation pour améliorer les services publics en Afrique ? L'expérience du programme Agora. Gret, 2012.

↳ <http://www.gret.org/publication/quelle-concertation-pour-ameliorer-les-services-publics-en-afrique-l-experience-du-programme-agera/>

Stratégies de la société civile pour investir l'espace public. Capitalisation des pratiques de participation dans le cadre du budget participatif de Porto Alegre (Brésil). Solidariedade, CIEDEL.

↳ <http://www.ciedel.org/index.php/ressources/guides>

Traverses n°18. Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso. Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT, 2006.

↳ <http://www.groupe-initiatives.org/Construire-une-parole-publique-par-l-espace-radiophonique>

Traverses n°7. La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, CIEDEL, 2000.

↳ <http://groupe-initiatives.org/La-cooperation-decentralisee-legitimer-un-espace-public-local-au-Sud-et-a-l-Est>

2e Université des acteurs non étatiques « Participation des acteurs non étatiques dans les politiques publiques : faire-valoir ou nouveau paradigme ? », Document d'orientation, Dakar, 2012

↳ <http://www.pplateforme-ane.sn/-Universite-des-ANE-.html>



Vue sur la ville de Chefchaouen

# Financement pérenne des services en milieu urbain et enjeux d'équité

Par Jocelyne Delarue - GEVALOR

Ce texte est un compte-rendu d'une partie des échanges des journées de Dakar. Il ne relève pas d'une analyse personnelle de l'auteur sur le sujet.



De formation agro-économiste, Jocelyne Delarue a travaillé à l'AFD en tant que chargée de projets à l'Agence de Conakry, puis au Département de la Recherche à Paris pour y développer les évaluations d'impact. Elle a réalisé sa thèse sur l'impact des projets sur les revenus des agriculteurs en Guinée forestière. Elle est depuis 2011 la directrice de Gevalor, association spécialisée dans le développement de solutions de gestion et de recyclage des déchets ménagers.

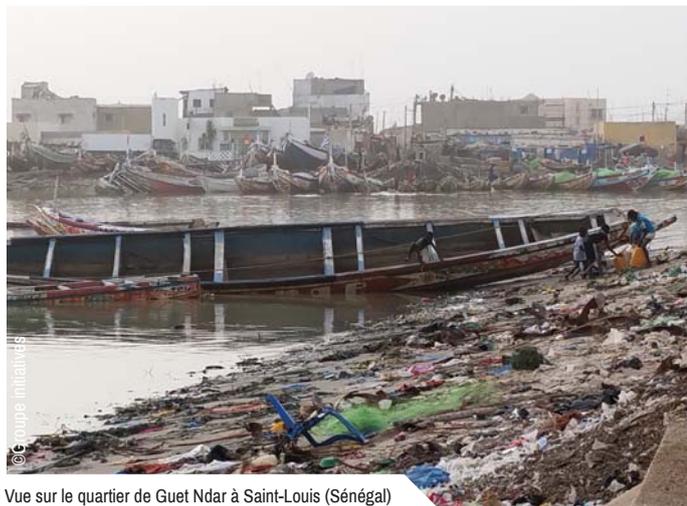
## CADRAGE

L'accès de tous aux services urbains essentiels (eau, assainissement, énergie, habitat) s'avère un objectif difficilement réalisable notamment parce qu'il est ardu d'en assurer le financement. Il y a une forte tension entre qualité du service, accessibilité pour tous et viabilité économique. Pourtant, les populations aux revenus modestes, résidant dans les quartiers précaires, ont elles aussi de réelles capacités à payer, et elles paient souvent cher des services de faible qualité.

Le financement d'un service relève au final d'un équilibre à trouver entre les trois modalités de couverture des coûts: les tarifs, les taxes ou les transferts. L'équilibre à trouver revient à définir un véritable « contrat social » sur le partage des responsabilités, les objectifs à poursuivre, les moyens et d'éventuelles mesures de péréquation. Cet équilibre est malheureusement rarement négocié entre les acteurs.

Les choix de répartition des coûts entre les acteurs (usagers, contribuables, Etat, aides extérieures) suivent différentes tendances qui restent concomitantes :

- Par la décentralisation, l'Etat a confié aux collectivités locales la responsabilité de fournir un certain nombre de services, mais le plus souvent sans leur transférer les moyens suffisants pour en assurer la couverture. L'usager est aussi un contribuable, et le développement de la fiscalité locale est une nécessité pour financer les services ;



Vue sur le quartier de Guet Ndar à Saint-Louis (Sénégal)

### L'expérience du GRDR

## Projet « Amélioration du cadre de vie ACV - Bakel » (Sénégal)

Présenté par Moustapha Ka

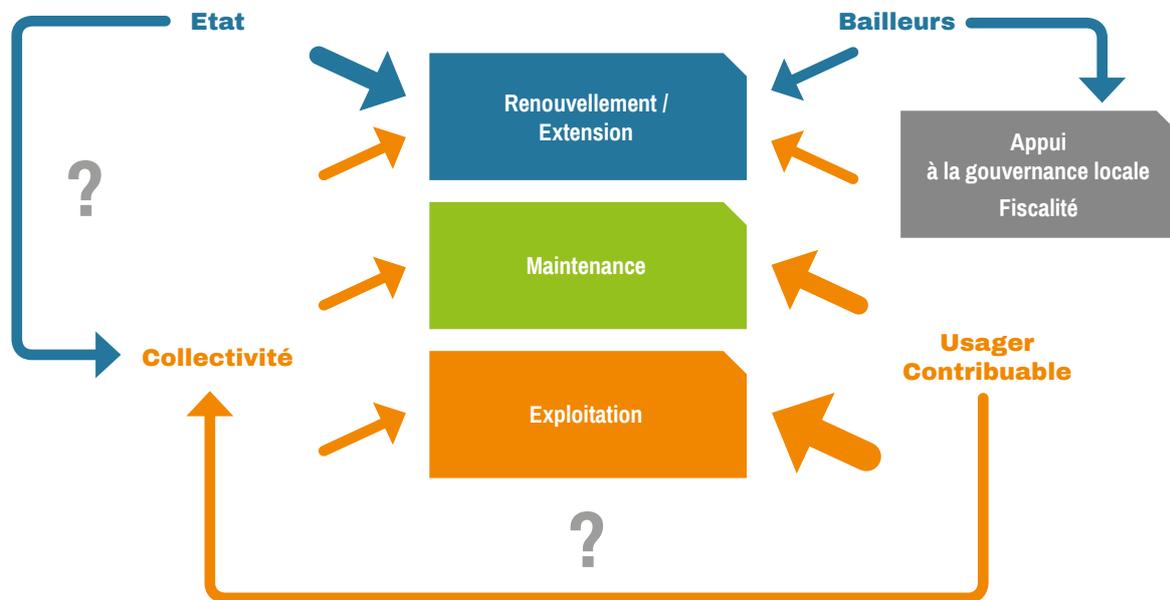
Le projet repose sur la concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour mettre en place la gestion des déchets de la ville. Elle a plus particulièrement concerné les aspects financiers en mettant en évidence les coûts récurrents de fonctionnement du service, les différentes sources de financement possibles et la capacité à payer des ménages. Une amélioration très nette du service s'en est suivie, mais elle ne permet pas encore l'équilibre des recettes et des charges. L'établissement d'une taxe et la demande d'un soutien budgétaire de l'Etat sont envisagés pour venir abonder le budget de la commune.

### Plus d'informations sur le projet :

[http://www.grdr.org/Cellule-de-Bakel\\_168](http://www.grdr.org/Cellule-de-Bakel_168)

- La marchandisation des services vise à impliquer des opérateurs privés pour répondre à la demande des populations. Dans cette optique, l'usager pauvre doit être « rendu solvable » pour accéder aux services et permettre à l'opérateur de couvrir par le tarif les coûts d'exploitation, de maintenance voire de renouvellement des équipements. Un accompagnement des petits opérateurs privés, actifs dans les quartiers précaires, est souvent prévu pour les rendre plus efficaces dans la fourniture d'un service de qualité au moindre coût ;

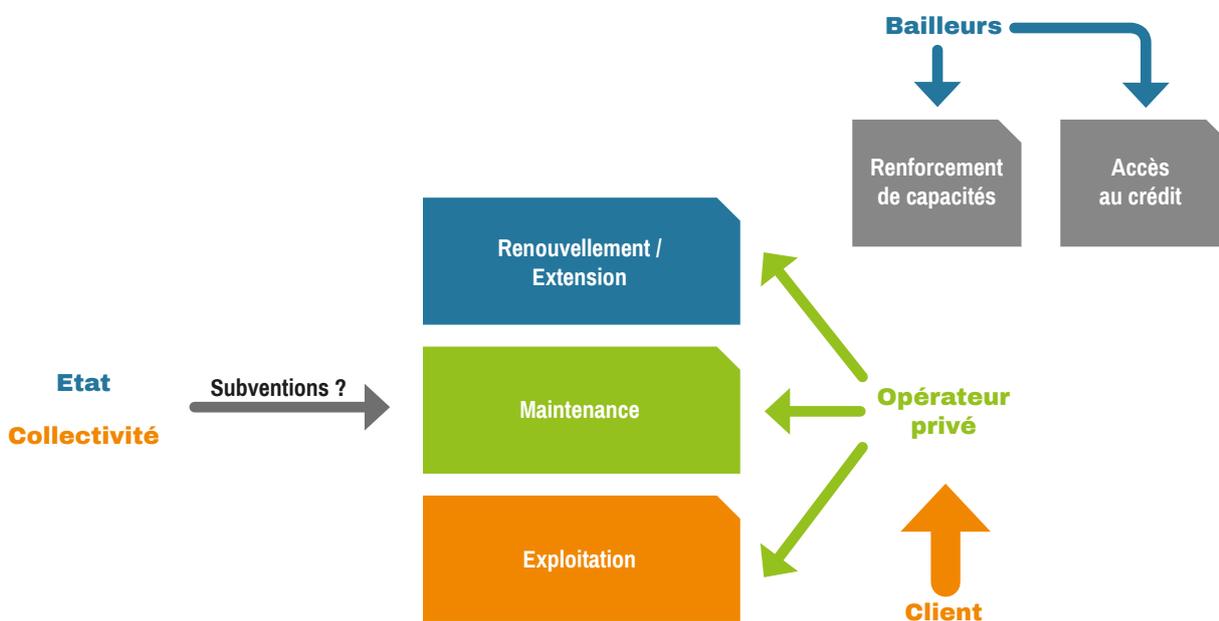
- L'approche par les droits et les ODD remettent en avant la nécessaire satisfaction des besoins de base, la lutte contre la pauvreté et l'inclusion. Dans cette optique, taxation et tarification devraient s'accompagner de péréquation (entre les différentes catégories de population, de consommateurs, entre les services ou les régions), car les plus pauvres ne peuvent supporter le coût complet des services.



Les flèches indiquent un flux de financement (Source : éléments de cadrage présentés aux journées d'étude de Dakar)

### Modalité de financement des services dans un cadre de décentralisation et de service public

L'Etat confie aux collectivités locales la responsabilité de fournir un certain nombre de services, et celles-ci les financent par la fiscalité et les tarifs. L'utilisateur est aussi un contribuable, et le développement de la fiscalité locale est une nécessité pour parvenir à l'équilibre. Les transferts peuvent dans une certaine mesure contribuer à couvrir les coûts de renouvellement ou d'extension du service. Les bailleurs appuient dans ce cadre la gouvernance locale et la fiscalité.



Les flèches indiquent un flux de financement (Source : éléments de cadrage présentés aux journées d'étude de Dakar)

### Développement de la marchandisation des services

L'opérateur privé prend en charge les coûts d'exploitation, de maintenance voire de renouvellement du service, et en recouvre le paiement auprès de ses clients. Etat et collectivités peuvent éventuellement attribuer des subventions pour baisser le coût du service ou l'étendre davantage pour les usagers pauvres. Un accompagnement des petits opérateurs privés, en termes de renforcement de capacité ou d'accès au crédit, est à prévoir pour les rendre plus efficaces.

« La péréquation renvoie à l'existence et à la mise en oeuvre implicite ou explicite d'un contrat social régissant les relations entre les agents et les catégories qu'ils constituent (économiques, sociales, territoriales et générationnelles). Cette approche suppose aussi l'instauration et l'action effective d'instances et de mécanismes de concertation. »

FONDDRI 2008

## POINTS SAILLANTS DE LA DISCUSSION

### Budget communal

Les budgets des communes africaines sont notoirement faibles et ne peuvent leur permettre de couvrir les dépenses de maintenance ou de prendre en charge de nouveaux investissements pour faire face aux besoins croissants des populations urbaines. Dans les territoires d'intervention du GI, très peu de collectivités locales ont accès à des prêts car elles n'ont pas les capacités de les rembourser.

La fiscalité est essentiellement gérée par l'Etat et les collectivités n'ont que peu de visibilité sur cette ressource. Certaines recettes fiscales, devant revenir aux collectivités, ne sont même pas collectées par l'Etat pour des raisons d'organisation ou de coût. Les impôts que les communes peuvent prélever elles-mêmes sont très restreints et l'assiette fiscale est difficile à déterminer.

Confrontés aux difficultés quotidiennes de la ville, aux logiques clientélistes et à la faible transparence dans la gouvernance des institutions, de nombreux citoyens estiment ne pas être tenus de payer leurs impôts. Face à cette situation, l'élaboration participative du budget communal semble une voie particulièrement intéressante. La possibilité qu'ont les organisations du GI à préconiser de telles approches innovantes dépend de la taille de la ville et du jeu des acteurs en présence ; dans ce cadre l'articulation avec une coopération décentralisée peut s'avérer particulièrement utile.

### Orientations

Il ne peut y avoir de solidarité sans fiscalité. Le développement de la fiscalité locale et du civisme fiscal est un sujet primordial sur lequel les Etats, les partenaires techniques et financiers, les coopérations décentralisées et les OSI doivent se mobiliser. Les organisations du GI doivent renforcer leurs compétences sur les questions de finances locales, notamment au travers de nouvelles alliances (CGLU, AIMF...).

Mais il y a sans aucun doute aussi un besoin de transferts financiers massifs vers les collectivités. Ces transferts (des partenaires techniques et financiers ou de l'Etat) permettraient de renforcer la légitimité des collectivités en leur donnant des moyens suffisants, à condition que les dotations soient régulières et pérennes. Les OSI ont un rôle dans ce domaine, tout particulièrement en favorisant l'accès des communes à des financements innovants tels que le Fonds Vert.

## L'expérience du Forum Civil Mise en place d'un label de bonne gouvernance par le processus de certification citoyenne (Sénégal)

Présentée par Dr Binette Ndiaye Mbengue

Le processus de certification citoyenne est mis en œuvre par des collectivités souhaitant faire évaluer leur gouvernance par un comité de citoyens (comité local de certification), sur la base d'un référentiel d'une trentaine de critères prédéterminé. 40 collectivités se sont prêtées à l'exercice. Le référentiel de bonne gouvernance locale met notamment l'accent sur les principes que sont la transparence, l'obligation de rendre compte, l'efficacité, l'équité, la participation. Les critères d'efficacité renvoient tout particulièrement à la gestion du budget de la commune. La mise en place d'outils de gestion transparents et participatifs permet la promotion d'un dialogue permanent entre les élus et les citoyens et renforce potentiellement l'efficacité des collectivités à délivrer des services publics à leurs populations.

Les démarches de dialogue et de contrôle citoyen sur les budgets des communes apparaissent comme une voie à encourager sur le long terme, hors d'une démarche « projet ».

### La couverture des coûts des services

La marchandisation des services n'est pas synonyme d'un paiement exclusif de tous les coûts par l'utilisateur. La solidarité envers les usagers pauvres peut s'organiser localement à travers des subventions publiques ou d'éventuelles péréquations par la différenciation des tarifs. Le rôle social et régulateur de l'Etat ou des collectivités face au secteur privé est donc à réaffirmer.

La définition du prix du service en amont et en toute transparence, en concertation avec les usagers, est une démarche exigeante qui doit s'accompagner d'une approche pédagogique à la base. Elle doit notamment faire le lien avec le niveau de qualité du service et les différentes ressources pour couvrir les coûts, mais aussi aborder des points juridiques, notamment lorsque l'investissement, cofinancé par différents acteurs, est générateur de recettes. Cette analyse devrait être menée a priori puis au cours de l'exploitation du service, pour être ajustée aux données réelles.

Tout en tenant compte de la capacité de payer des différentes catégories d'usagers (dans une démarche inclusive), le consentement à payer doit également être considéré : celui-ci dépend notamment de la confiance dans les institutions en place (liée très étroitement à la qualité de l'information/participation des usagers) et dans les perspectives de maintien dans le temps de la qualité du service.

« Tout l'enjeu consiste à trouver un compromis entre l'atteinte d'un niveau satisfaisant de qualité du service et la recherche de moindre coût, sans perdre de vue les attentes des ménages. Aussi, les autorités publiques doivent placer les principes de progressivité et d'adaptabilité des normes au coeur de leurs stratégies sectorielles. »

Naulet F. (2012) GRET

Or, la prise en charge des coûts de maintenance ou de renouvellement pose les difficultés les plus manifestes. Il ne suffit pas d'obtenir des usagers la contribution à l'investissement (en nature ou en argent) pour s'assurer de la prise en charge de l'entretien : d'autres facteurs, plus complexes à cerner, interviennent. Cette attitude est finalement encouragée par les communes, l'Etat ou les partenaires qui, pour des raisons de visibilité notamment, privilégient les nouvelles réalisations plutôt que la maintenance des équipements, pourtant moins coûteuse. Dans cette perspective, la certification citoyenne met l'accent sur l'importance des cadres de co-gestion des infrastructures.

## Orientations

La valeur ajoutée des organisations du GI est particulièrement importante dans l'accompagnement de petits opérateurs privés locaux desservant les populations notamment des quartiers précaires. Nos organisations pourraient encore plus fortement investir dans l'analyse et la négociation des coûts du service au niveau local, au regard des différentes sources de financement possibles.

Elles doivent poursuivre leur recherche de solutions techniques de qualité intermédiaire à coûts maîtrisés, et tenir davantage compte dans leurs contextes d'intervention des enjeux de maintenance, de réhabilitation ou de renouvellement d'équipements existants.



Présentation des expériences de budgets participatifs par Binette Ndiaye (Forum Civil) lors des journées de Dakar

## En savoir plus

FONDDRI 2008 Note de présentation du projet de recherche :

« Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement. Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs. »

⌘ [http://www.iddri.org/iddri/Fondation/2008\\_Mars\\_Presentation-Projet-services-Fondri.pdf](http://www.iddri.org/iddri/Fondation/2008_Mars_Presentation-Projet-services-Fondri.pdf)

Giraud, P. N., Lefèvre, B., Maria, A., & Ruet, J. (2006). Le financement des services essentiels dans les villes pauvres. Revue d'économie financière, 285-308.

⌘ [http://www.persee.fr/doc/AsPDF/eco/0987-3368\\_2006\\_num\\_86\\_5\\_4213.pdf](http://www.persee.fr/doc/AsPDF/eco/0987-3368_2006_num_86_5_4213.pdf)

Étienne J., Monvois J., Répussard C., Naulet F. & Gilquin C (2011) Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux Collection Débats et Controverses n°4 GRET, AFD

⌘ [http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU\\_ET\\_ASSAINISSEMENT/pdf/Controverses-financer-services-eau.pdf](http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU_ET_ASSAINISSEMENT/pdf/Controverses-financer-services-eau.pdf)

Naulet F. (2012) De la logique marchande au service public de l'eau : quel rôle des pouvoirs publics ? Collection Politiques et pratiques de développement – Contribution aux débats n°6. GRET

⌘ <http://www.gret.org/publication/de-la-logique-marchande-au-service-public-de-leau-quel-role-des-pouvoirs-publics/>

Fort de cet exercice de capitalisation d'expériences et de réflexion avec ses partenaires, le Groupe initiatives formule les propositions suivantes pour orienter ses pratiques de coopération en milieu urbain et participer à la construction de politiques urbaines inclusives.

## 1. NOTRE POSITIONNEMENT D'ACTEUR ASSOCIATIF DANS LA VILLE

Nos organisations accompagnent le développement de solutions techniques, financières et organisationnelles qui s'appuient sur des savoir-faire en matière d'ingénierie sociale et de connaissance des territoires pour contribuer à relever les défis urbains. Elles accompagnent généralement des dispositifs d'intervention à des échelles relativement modestes (quartier, arrondissement ou petites villes) au regard des enjeux urbains actuels et futurs.

Nos actions peuvent être ciblées sur des démarches territoriales et intégrées ou le plus souvent sur des approches sectorielles, en raison des domaines d'expertise de nos organisations et par les instruments d'intervention disponibles. Dans tous les cas, nous faisons le choix d'une approche territoriale du développement de la ville. De ce fait, au cœur de cette réflexion se pose notre relation aux acteurs du territoire avec lesquels nous entendons « coopérer » et non nous substituer. Il s'agit bien d'appuyer des dynamiques de co-construction de politiques urbaines.

Ce positionnement vise à obtenir des transformations plus larges et le passage à l'échelle. Il est donc indispensable de réfléchir à des modalités d'intervention et d'alliances<sup>1</sup> avec l'ensemble des acteurs qui fabriquent la ville. En premier lieu les collectivités territoriales mais aussi les administrations nationales, les acteurs de la société civile et les acteurs économiques locaux.

## 2. ACCOMPAGNER LES AUTORITÉS LOCALES À ASSURER LEUR RÔLE DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

### Orientations

Avec la volonté de privilégier une approche du développement par le territoire, nous affirmons vouloir donner, dans les actions



Journées d'étude du Groupe initiatives à Dakar - Animation par Guillaume Josse (Groupe Huit)

que nous menons, une **place centrale aux autorités locales**, et ne pas chercher à nous substituer aux différents acteurs locaux : pouvoirs publics, organisations de la société civile, acteurs sociaux ou économiques. Nous devons nous inscrire dans les politiques nationales et travailler en lien avec les administrations sectorielles compétentes.

### Pour les organisations du Gi cela signifie

De privilégier l'accompagnement des autorités locales **dans des villes secondaires**, qui ont des attentes non satisfaites et où existent aussi de vraies dynamiques endogènes, car l'impact de nos organisations y sera d'autant plus fort.

- notre légitimité restera déclarative et théorique si l'autorité locale ne la reconnaît pas ; elle ne peut être ni globale ni inconditionnelle ni définitive. Elle dépend de notre action et de ses résultats, mais aussi de notre positionnement à son égard et de la qualité du dialogue engagé avec les acteurs locaux.

- Nous souhaitons trop souvent faire adopter par les autorités locales les solutions que nous avons mises en œuvre à petite échelle. L'affirmation de centralité des autorités locales redonne à chacun sa place, nos OSI y compris. Il ne s'agit pas de montrer aux autorités locales comment faire, mais de les renforcer dans leurs capacités de décision et d'action.

- Nous devons donc jouer un rôle d'appui au renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale, tant sur les questions techniques que sur les questions sociales et financières. En apportant des outils de connaissance et de réflexion nécessaires aux décideurs, l'OSI leur permet d'opérer leurs choix et d'assumer leur redevabilité vis-à-vis des citoyens. En expérimentant avec la collectivité territoriale, l'OSI l'aide à se doter d'orientations claires et concrètes et à mettre en œuvre des réponses efficaces.

- Cela nécessite pour nos OSI de **se décentrer** par rapport à des pratiques plus techniques ou sociales, **mais ne signifie pas pour autant se désengager** : restant aux côtés des décideurs et des instances de concertation pour leur apporter des outils de connaissance, de réflexion et d'action, elles doivent maîtriser les différents aspects du sujet, savoir les expliquer et donner les arguments, s'engager quand un avis est sollicité.

1 - Voir la note de synthèse du Groupe initiatives sur le changement d'échelle, 2014 : <http://groupe-initiatives.org/L-action-des-ONG-de-developpement-face-au-defi-du-changement-d-echelle-36>

En tant qu'OSI ayant une longue expérience de travail avec les autorités locales, nous partons des principes suivants :

▬ La décentralisation étant inachevée, **l'action se déroule dans des contextes**, non de stabilité institutionnelle, mais de **construction institutionnelle** ;

▬ Derrière les enjeux de délivrance des services essentiels, et sans en minimiser l'importance, l'enjeu de cette construction est déterminant à **moyen et long terme**, car **c'est de l'émergence d'institutions responsables et performantes que dépendra à l'avenir la délivrance effective des services** à l'ensemble des habitants et sur l'ensemble du territoire.

### 3. NOUS PARTAGEONS LA CONVICTION QUE LA GOUVERNANCE LOCALE PASSE PAR UNE PARTICIPATION CITOYENNE ACTIVE POUR FAVORISER LA CO-CONSTRUCTION DE POLITIQUES URBAINES INCLUSIVES.

#### Orientations

Réussir la **conciliation entre concertation et inclusion** est un objectif majeur de nos organisations, **pour lutter contre les inégalités, les ségrégations, les vulnérabilités**, qui sont des réalités déterminantes dans les rapports de force avec les catégories dominantes, fondamentalement peu ouvertes au changement et à la remise en cause des positions sociales, tant au nord qu'au sud.

Pour ce faire, le **renforcement des capacités des acteurs**, et notamment des citoyens, est un préalable ou au moins une composante de cette démarche participative, si on veut parler de concertation inclusive.

La concertation ne peut se substituer aux approches davantage institutionnelles permettant de définir des politiques publiques. **Elle ne doit pas servir de justification au retrait des pouvoirs publics** de leur fonction régaliennne et instituante (défense de l'intérêt général), ni de leur responsabilité financière en matière de solidarité (fiscalité).

En pratique, il est aussi nécessaire de rejeter toutes les formes de **fourvoiement de la « concertation vitrine »** ou « alibi »



Journées d'étude du Groupe initiatives à Dakar - Echanges avec la salle

## Pour les organisations du Gi cela signifie

Accompagner la **construction de « l'espace public local »** au sens de lieu de confrontation des intérêts, de prise en compte de l'existant et des demandes des groupes sociaux minoritaires ou défavorisés, de concertation avec l'État, d'application de systèmes de fiscalité locale, etc.

**Veiller à l'appropriation** (au sens d'*empowerment*, en anglais) par les populations, des informations, sur les faits, sur les projets, sur leurs droits, etc.

Etre vigilant, puisqu'il n'y a pas de convergence automatique entre concertation et inclusion, sur la représentation et l'expression des inégalités. Donc **ne pas avoir peur des conflits** et savoir « trianguler » entre les parties prenantes de la concertation, pour amorcer un dialogue et rechercher des compromis. Auquel cas, l'OSI doit se considérer comme partie prenante, adopter une posture réflexive, accepter la critique, partager ses expériences, lier analyse et stratégie.

Construire des **alliances avec les acteurs locaux**, qui eux sont dans la durée (*ils ne partent pas « à la fin de l'argent » !*), pour délier les objectifs de concertation et d'inclusion (long-terme) de la logique projet (court-terme).

notamment si on cherche l'inclusion.

Les secteurs associatif et à but lucratif local ont un rôle à jouer dans l'accès du plus grand nombre aux services publics, par leur proximité avec les usagers et la créativité dont ils font preuve, là où les autorités n'ont encore que peu investi. Ce sont des dynamiques qu'il importe d'identifier et d'accompagner pour innover dans des modèles qui « comblent des vides » et favorisent l'inclusion.

A la fois acteurs associatifs proches des acteurs locaux et acteurs non gouvernementaux adossés à « l'opinion internationale », nous pouvons nous affirmer porteurs d'une **extériorité** à laquelle les dirigeants partenaires sont potentiellement sensibles.

### 4. CONSTRUIRE DES SOLUTIONS DE FINANCEMENT PÉRENNE

#### Orientations

**Il ne peut y avoir de solidarité sans fiscalité.** La mobilisation des ressources propres des collectivités via la fiscalité locale est un sujet primordial sur lequel les Etats, les partenaires techniques et financiers, les coopérations décentralisées et les OSI doivent se mobiliser.

Mais cela ne saurait suffire. Il est indispensable que les **trans-**

**ferts financiers en lien avec le transfert des compétences de l'Etat** vers les collectivités puissent effectivement être réalisés et que les dotations de l'Etat (à partir de ses propres ressources et avec l'appui de ses partenaires financiers) soient significativement augmentées. C'est en disposant des moyens suffisants pour leurs actions que la **légitimité des collectivités** sera renforcée, à condition que les ressources disponibles soient régulières et pérennes.

Les démarches de **dialogue et de contrôle citoyen sur les budgets** des communes apparaissent comme une voie à encourager dans la mesure où elles renforcent la citoyenneté. Elles permettent aux citoyens de s'impliquer dans les choix concer-

nant la gestion des ressources et les dépenses et d'être ainsi plus enclins à s'acquitter de leurs devoirs fiscaux.

Dans un contexte de marchandisation des services, **la solidarité envers les usagers pauvres** devrait s'organiser localement à travers des subventions publiques ou d'éventuelles péréquations par la différenciation des tarifs entre catégories sociales, voire entre services. Le rôle social et régulateur de l'Etat ou des collectivités face au secteur privé est donc essentiel.

Tous les acteurs doivent anticiper et intégrer dans leurs contextes d'intervention les enjeux de maintenance, de réhabilitation ou de renouvellement d'équipements existants.

## Pour les organisations du Gi cela signifie

Les organisations du Gi doivent **renforcer leurs compétences sur les questions de finances locales**, notamment au travers de nouvelles alliances (CGLU, AIMF...).

Les OSI peuvent jouer un rôle particulier auprès des communes, en complément de l'action de la coopération décentralisée, en favorisant leur accès à des financements innovants tels que le Fonds Vert ou la finance carbone.

La valeur ajoutée des organisations du Gi est particulièrement importante dans l'accompagnement de petits opérateurs privés locaux desservant les populations notamment des quartiers précaires. Nos organisations pourraient **investir plus fortement dans l'analyse et la négociation des coûts du service** au niveau local, au regard des différentes sources de financement possibles.

Elles doivent poursuivre **leur recherche de solutions techniques de qualité intermédiaire à coûts maîtrisés**.

Pierre Jacquemot  
Président du Groupe initiatives





## DÉJÀ PARUS DANS LA SÉRIE TRAVERSES

**Traverses n°1.** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret, 1997.

**Traverses n°2.** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret, 1998.

**Traverses n°3.** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram, 1999.

**Traverses n°4.** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet, 1999.

**Traverses n°5.** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF, 1999.

**Traverses n°6.** Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache (Cicda) et par Philippe Lavigne Delville (Gret), 1999.

**Traverses n°7.** La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel, 2000.

**Traverses n°8.** Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF, 2000.

**Traverses n°9.** Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret, 2001.

**Traverses n°10.** Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR, 2001.

**Traverses n°11.** Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe initiatives (synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze, 2002.

**Traverses n°12.** Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda, 2002.

**Traverses n°13.** Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellanel, Gret, 2003.

**Traverses n°14.** Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda. Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos (VSF) et Frédéric Apollin (Cicda), 2004.

**Traverses n°15.** Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? Par Philippe Villeval (Handicap International) et Philippe Lavigne Delville (Gret), 2004.

**Traverses n°16.** Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Par Jean-Bernard Spinat (Iram), Bakary Traoré (PCPS) et Anne-Sophie Saywell (Groupe initiatives), 2006.

**Traverses n°17.** Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil. Par Pierre Clavier, AVSF, 2006.

**Traverses n°18.** Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso. Par Bouréma Ouedraogo, ACE-RECIT, mai 2006.

**Traverses n°19.** État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo. Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, 2006.

**Traverses n°20.** Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation. Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss, 2006.

**Traverses n°21.** Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du Niger, Mali. Par Bakary Traoré, Socodevi, 2006.

**Traverses n°22.** Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ? Par Younoussa Hamara Toure, AEMA, 2006.

**Traverses n°23.** Réflexions sur le rôle et la place de l'animateur de développement local. Expérience du GRDR dans la région du Guidimakha, Mauritanie. Par Alassane Thioye, GRDR (septembre 2006).

**Traverses n°24.** Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise. Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba (Cameroun). Par Guy Tally Oyono, Arc-En-Ciel, 2006.

**Traverses n°25.** La décentralisation, une opportunité pour améliorer le développement et la gouvernance locale. Par Jeanot Minla Mfou'ou, Canadel, 2006.

**Traverses n°26.** Développement pastoral et gestion des ressources naturelles L'approche par les unités pastorales dans la zone du Ferlo, Sénégal. Par Cheikh Fall, PRODAM, 2006

**Traverses n°28.** Passer de l'appui aux petites entreprises de transformation à une approche de développement local. Réflexions autour d'un projet laitier dans la communauté de Sinto, Pérou. Par Claire Aubron, SupAgro, et Joseph Le Blanc, AVSF, 2006.

**Traverses n°29.** Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal. Par Virginie Rachmul, Gret, et Isabelle-Marie Cyr, 2007.

**Traverses n°30.** « Tout d'une grande » : le réseau Sanduk, institution de micro-finance de l'île d'Anjouan – Comores. Par Dorothee Pierret, Iram et Christine Poursat, Gret, 2007.

**Traverses n°31.** Les agrocarburants : opportunités et menaces pour les populations du Sud. Sous la coordination de Maryline Cailleux et Damien Lagandré (Gret) et Anne Lhomme (Iram), 2008.

**Traverses n°32.** Construire un réseau de producteurs ruraux autour d'une nouvelle production. L'exemple du Projet Piscicole de Guinée Forestière (PPGF). Sylvain Halftermeyer, 2009.

**Traverses n°33.** Les relations ONG-entreprises : l'expérience du Groupe initiatives. Sous la coordination de Cécile Patat (Iram), 2008.

**Traverses n°34.** Lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le processus de décentralisation malien. Enseignements issus d'une analyse de pratiques de quelques collectivités locales et projets au Mali. Chantal Duray-Soundron (Réseau IMPACT) et Christophe Mestre (Ciedel), 2009.

**Traverses n°35.** Agrofuels: Opportunities and Threats for Developing Country Populations. Coordinated by Maryline Cailleux and Damien Lagandré (GRET) and Anne Lhomme (IRAM), 2008.

**Traverses n°36.** Migrations et développement des territoires : quels enjeux pour nos pratiques de coopération ? Sous la coordination de François Enguehard (Groupe initiatives). Rédigé par Marielle Cartiaux (GRDR), 2009

**Traverses n°37-40.** Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation. Sous la coordination du Gret, 2012.

**Traverses n°38-39.** Des innovations au service des irrigants. Analyse comparée de trois processus d'innovations institutionnelles au Cambodge, en Haïti et au Mali. Sous la coordination de l'Iram, 2012.

**Traverses n°41.** La finance carbone comme moyen d'accès des plus pauvres à l'énergie : d'un projet de développement à la promotion d'un carbone social, quelles conditions de succès ? Sous la coordination d'ID, 2012

**Traverses n°42.** Les partenariats au coeur des enjeux de territoires. Sous la coordination du Grdr Migration - Citoyenneté - Développement, 2013

**Traverses n°43.** L'action des ONG face au défi du changement d'échelle. Sous la coordination d'AVSF, 2014

**Traverses n°44.** Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs : pouvoirs publics, sociétés civiles et entreprises. Sous la coordination du CIEDEL, 2015

## LA SÉRIE TRAVERSES

Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention.

Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle est le fruit d'un processus collectif de capitalisation d'expériences conduit dans le cadre d'ateliers et de journées d'études organisées en France où sur les territoires de coopération des organisations membres du Gi.

### Numéro coordonné par



#### Adresse :

Siège : 1 rue du Portereau 45100 Orléans  
téléphone : 00 33 (0)2 36 11 25 87

L'association Gevalor propose des solutions pour la gestion des déchets ménagers adaptées aux villes en développement. Elle accompagne les collectivités territoriales et les opérateurs locaux dans la définition de leurs stratégies et dans la mise en oeuvre de leurs projets. Au travers du réseau Re-Sources, Gevalor promeut la capitalisation et le partage d'expériences sur cette problématique urbaine.

## LE GROUPE INITIATIVES

Le Groupe initiatives est un collectif de dix associations professionnelles de solidarité internationale qui mettent en avant leurs compétences au service d'acteurs engagés pour un développement durable et équitable, expérimentent et valident des approches efficaces et innovantes sur le terrain, et partagent leurs pratiques.

Le Groupe initiatives est une force de proposition de services et d'innovations qui publie ses travaux sous la série Traverses.

Groupe  
*initiatives*

Campus du Jardin Tropical s/c AVSF  
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle  
94 736 Nogent-sur-Marne  
contact@groupe-initiatives.org

[www.groupe-initiatives.org](http://www.groupe-initiatives.org)

## SES MEMBRES

