



EVALUATION COOPERATION DECENTRALISEE AU BURKINA FASO

Christophe Mestre
Nemaoua Banaon
Avec l'appui de Marc Dembele

Lyon
Octobre 2009



**Centre International d'Etudes pour le
Développement Local**

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France
☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholion.fr www.ciedel.org



EVALUATION COOPERATION DECENTRALISEE AU BURKINA FASO

Tome 1

Synthèse

Christophe Mestre
Nemaoua Banaon
Avec l'appui de Marc Dembele

Lyon
Octobre 2009



**Centre International d'Etudes pour le
Développement Local**

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France

☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88

ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| 1. Une coopération au cœur d'enjeux d'importance au Burkina Faso comme en France. | 3 |
| 2. Etat des lieux sommaire de la coopération décentralisée franco-burkinabé | 4 |
| 3. Evaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé | 6 |
| 31. Au niveau des actions et relations de coopération décentralisée..... | 6 |
| 32. Au niveau des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée | 9 |
| 33. Au niveau de la politique française d'appui à la coopération décentralisée..... | 10 |
| 4. Recommandations pour les différents acteurs de la coopération décentralisée franco-burkinabé | 13 |

1. Une coopération au cœur d'enjeux d'importance au Burkina Faso comme en France.

La période actuelle est marquée au Burkina Faso par une dynamique d'approfondissement de la décentralisation qui met les collectivités territoriales burkinabé face à de nouveaux enjeux. Le transfert de compétence longtemps attendu est en train de rentrer dans les faits, avec la promulgation des différents décrets et le transfert des équipements qui étaient jusque là à charge de l'Etat ou des communautés. Les instruments d'appui au processus de décentralisation tel que le FPDCT (Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales) sont en cours de mise en place. Enfin, les différents acteurs sont aujourd'hui unanimes pour reconnaître le rôle des collectivités territoriales en matière bien entendu de lutte contre la pauvreté et les inégalités, dans le cadre de la poursuite des objectifs de développement du millénaire, mais aussi leur rôle comme acteur du développement économique des territoires.

Ceci a pour conséquence d'une part de renforcer la charge des responsabilités qui reposent sur les collectivités territoriales et d'autre part de contribuer à la nécessaire recomposition des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat. L'augmentation des responsabilités des collectivités territoriales s'accompagnera logiquement, même si cela reste progressif d'une évolution des rapports de force entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés et l'administration centrale.

La coopération décentralisée est au cœur de ces évolutions, et les relations des collectivités burkinabé avec leurs partenaires français ou d'autres pays sont un des facteurs clefs dans la construction de leur capacité à assumer ces nouvelles responsabilités et à construire de nouvelles relations avec l'Etat.

En France les évolutions institutionnelles liées à la réforme annoncée des collectivités territoriales françaises et leurs implications en termes de répartition de compétences et de moyens entre les collectivités va influencer directement la coopération décentralisée. De plus la crise économique se manifeste par des tensions dans les budgets des collectivités territoriales et dans le budget de l'Etat qui se traduisent par des arbitrages budgétaires plus serrés que par le passé.

Dans une telle situation, de nombreux acteurs des collectivités territoriales de toutes tailles et de tous niveaux sont porteurs de la conviction que l'ouverture internationale est plus que jamais nécessaire pour les collectivités territoriales et les acteurs de leurs territoires, mais leurs institutions sont de plus en plus exigeantes sur la qualité et le caractère concret de leur argumentaire.

Le maintien et le développement de coopérations décentralisées avec des collectivités territoriales de pays en voie de développement comme le Burkina Faso demandera donc à ceux qui les portent, les pilotent et les défendent de pouvoir être de plus en plus clairs sur les motivations à coopérer et l'apport de ces coopérations pour les territoires ici et là-bas.

La pérennité de la coopération décentralisée avec les pays de solidarité dépendra donc de la capacité à pouvoir en démontrer l'intérêt pour le développement des territoires.

Enfin, les grands enjeux internationaux, en particulier les enjeux environnementaux et climatiques, mais aussi les enjeux en termes d'équité et de répartition des richesses touchent directement les collectivités territoriales. A ce titre, ils concernent aussi la coopération décentralisée qui a un rôle à jouer pour que les collectivités et leurs organisations puissent se construire une doctrine, faire entendre leur voix et agir localement pour relever ces enjeux mondiaux.

La coopération décentralisée franco-burkinabé, par son importance et son potentiel est au cœur de ces enjeux. La présente évaluation a pour ambition de contribuer à permettre aux acteurs de la coopération décentralisée de les relever.

2. Etat des lieux sommaire de la coopération décentralisée franco-burkinabé

La coopération décentralisée franco-burkinabé, se caractérise comme étant :

Une coopération ancrée dans l'histoire, mais toujours actuelle

La coopération décentralisée franco-burkinabé est une coopération issue de relations de solidarité entre citoyens, entre paroisses ou diocèses français et burkinabé. Ces relations ont débouché il y a plus de 40 ans sur la mise en place des premiers jumelages-coopération de l'histoire des jumelages. Alors que jusqu'à ce jour ce sont sans doute plus de 200 relations de jumelage formelles ou non qui se sont nouées (dont certaines sont à ce jour inactives), de nouvelles relations naissent chaque année, faisant de la coopération décentralisée franco-burkinabé une relation à la fois ancrée dans l'histoire et profondément contemporaine.

La coopération décentralisée la plus importante sur le plan numérique tant en France qu'au Burkina Faso.

Cette coopération concerne un peu plus de 110 partenariats vivants entre collectivités territoriales. Cela veut dire qu'environ un tiers des collectivités territoriales burkinabé sont concernées par une relation de coopération décentralisée avec une collectivité territoriale française.

Une coopération « de proximité », essentiellement communale

La coopération décentralisée franco-burkinabé est une relation qui concerne, en France comme au Burkina Faso, avant tout des communes, et plutôt des communes moyennes et de petites tailles en France et des communes rurales au Burkina Faso. Il s'agit d'une coopération « de proximité » dans laquelle un tissu de citoyens, d'organisations locales (comités de jumelage mais aussi associations de tous genre, établissements scolaires, structures de santé...) sont en relation et développent des modalités d'échanges qui favorisent les relations interpersonnelles. A ce titre, il s'agit d'une coopération essentiellement axée sur l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau).

Des relations qui évoluent du jumelage à la coopération décentralisée

Avec le processus de décentralisation au Burkina Faso, qui a vu avec la communalisation intégrale la mise en place en 2006 de 302 communes rurales en plus des 49 communes urbaines déjà existantes, et de 13 régions, les relations de jumelage qui existaient dans leur immense majorité évoluent vers des relations de coopération décentralisée dans le cadre d'une relation conventionnelle entre les collectivités françaises et burkinabé comme cela est prévue par les textes en France comme au Burkina Faso.

Des relations que l'on peut classer à ce jour en quatre grands types :

A ce jour, l'ensemble des relations de coopération décentralisée vivantes peuvent se classer en quatre grands types :

- ***Des relations de jumelage, marquées par une approche humanitaire***

Ces relations, incontestablement les plus nombreuses, sont issues des origines de la coopération décentralisée franco-burkinabé. Elles sont marquées par une approche de la coopération assistancielle et centrée sur les questions sociales (l'éducation, la santé et l'accès à l'eau mais aussi la prise en charge des nécessiteux), et souvent par une forte implication citoyenne en France comme au Burkina Faso.

- ***Des relations de projet marquées par une approche d'aide au développement***

Ces relations sont des relations centrées sur la mise en place d'actions de développement sur le territoire de la collectivité partenaire, actions de développement visant à favoriser le développement des territoires (équipements sociaux et productifs, microcrédit, développement agricole...) et à organiser les habitants pour le gérer (comités de développement, animateurs locaux...).

- ***Des relations techniques marquées par une approche d'appui institutionnel***
Ces coopérations, plus rares et plus récentes, sont des relations de collectivité territoriale à collectivité territoriale, centrées sur le renforcement de l'institutionnalité de la collectivité territoriale burkinabé. Ces relations se développent avec la mise en place de la décentralisation intégrale et le transfert de compétences aux collectivités burkinabé.
- ***Des relations de territoire à territoire marquées par une approche d'intérêt mutuel***
Ces relations, peu nombreuses, sont des relations où les collectivités territoriales, ici et là-bas, impliquent dans la relation de coopération de nombreux acteurs du territoire (associations, établissements d'enseignement, structures de santé...). Cette relation est marquée par la recherche d'un intérêt mutuel dans la relation, la collectivité française comme la collectivité burkinabé ayant leur intérêt dans le développement de la relation.

Globalement, on assiste à une évolution des relations de coopération. Les relations de jumelage au sens strict, marquées par une approche humanitaire, ont tendance à évoluer vers des relations d'un des trois autres types, les comités de jumelage restant généralement actifs dans la relation.

Des relations inégalement réparties sur le territoire burkinabé

Les relations de coopération décentralisée sont distribuées de manière inégale sur le territoire burkinabé, la majeure partie d'entre elles étant concentrées autour de la capitale et le long des axes de communication. Ainsi certaines régions, comme l'Est ou le Nord du pays bénéficient de très peu de relations de coopération décentralisée. Cette situation crée une inégalité entre les régions qui est fortement ressentie par les élus burkinabé.

Des relations qui se développent indépendamment des pouvoirs publics français

Enfin, ces relations sont des relations qui se sont mises en place indépendamment des pouvoirs publics français et qui se développent de manière autonome.

Si chaque année, environ 15 % des coopérations bénéficient d'un financement public de l'Etat français, rares sont les coopérations décentralisées qui s'inscrivent dans une recherche régulière de financement public, la grande majorité des relations de coopération décentralisée se développant sur les ressources propres des collectivités et sur la mobilisation du tissu associatif local.

3. Evaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé

L'évaluation s'est attachée à faire un bilan de la coopération décentralisée franco-burkinabé à trois niveaux :

- Au niveau des relations et des actions de coopération décentralisée proprement dites, à partir de l'analyse d'un échantillonnage d'une vingtaine de relations de coopération décentralisée au Burkina Faso et en France
- Au niveau des différents dispositifs d'appui tant en France qu'au Burkina Faso
- Au niveau de la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé.

31. Au niveau des actions et relations de coopération décentralisée

Par rapport aux actions mises en œuvre, les principaux résultats et effets de la coopération décentralisée franco-burkinabé sont les suivants :

- **Le développement d'un tissu de relations et d'échanges**
La coopération décentralisée du fait de sa durée, de la multiplicité des acteurs impliqués a permis de multiplier les relations et les échanges entre individus et organisations, générant autant d'occasions de rencontres, d'échanges interculturels, d'ouvertures sur le monde et de possibilités de manifester concrètement les valeurs de solidarité qui animent les acteurs de la coopération. Ce champ reste toutefois encore mal étudié, tant en France qu'au Burkina Faso, pour mieux connaître les effets de ces relations et échanges mutuels sur les individus et leurs organisations.
- **De nombreuses réalisations concrètes qui améliorent les conditions de vie des populations**
La coopération décentralisée franco-burkinabé a fait beaucoup et continue à faire beaucoup pour l'amélioration au quotidien des conditions de vie des burkinabé : construction et équipement d'écoles, creusement et équipement de forages, mise en place de cantines scolaires, dotation de moulin pour alléger le travail des femmes, construction de centre de santé, construction de latrines... les réalisations dans le cadre de la coopération décentralisée sont innombrables, contribuent à leur mesure à l'amélioration des conditions de vie des habitants et à l'atteinte des OMD.
Ces réalisations souffrent toutefois d'un réel problème d'appropriation et de pérennisation. Les équipements sont mal entretenus, tombent souvent en panne. Les systèmes de gestion fonctionnent mal ou pas. Les caisses collectives ou villageoises sont rarement abondées ne permettant pas de faire face aux travaux de réparation ou d'entretien nécessaires. Souvent, les partenaires burkinabé doivent compter sur la coopération décentralisée pour la réhabilitation des équipements mis en place par cette même coopération.
- **Un appui aux collectivités territoriales et à la décentralisation contrasté**
Aujourd'hui, l'immense majorité des jumelages s'inscrit dans des relations de coopération décentralisée formalisées entre collectivités territoriales françaises et burkinabé. Toutefois cette évolution institutionnelle ne s'accompagne pas toujours d'une réelle pratique d'appui aux collectivités burkinabé.

Dans le cas des communes rurales, les collectivités françaises ont tendance à contourner les collectivités burkinabé. Si cette pratique pouvait se comprendre au début de la mise en place des communes rurales fin 2006, alors qu'elles n'avaient pas de moyens et que les collectivités françaises privilégiaient la réalisation des actions sur le renforcement des communes, cela est plus difficile à justifier près de trois ans plus tard, alors que la plupart des communes rurales ont commencé à se doter de personnel, ont un budget et ont justement besoin d'une reconnaissance institutionnelle de leurs partenaires pour accroître leur légitimité et développer leurs compétences.

Dans le cas des communes urbaines il existe encore des exemples où la collectivité burkinabé est contournée par la collectivité française. Mais on constate le développement d'initiatives d'appui à l'institutionnalisation des communes :

- appui au renforcement des services techniques par le financement dégressif de personnel,
- mise en place d'actions visant à améliorer le recouvrement fiscal au bénéfice des communes
- implication de la coopération décentralisée dans le champ du développement économique pour contribuer à générer des richesses sur le territoire qui amélioreront le potentiel fiscal de la commune et la capacité des citoyens à prendre en charge le coût des services publics
- prise en compte progressive des différents champs d'intervention des collectivités (état civil, police, urbanisme, traitement des déchets...) pour leur permettre d'assumer les compétences qui leur sont transférées par la loi.

Dans le cas des régions et des dispositifs de coopération décentralisée concernant un ensemble de communes, c'est sans doute là que - du fait de la complexité des situations - la profondeur de la réflexion en matière d'appui à la décentralisation est la plus aboutie avec la recherche de solutions innovantes (appui à la mise en place d'association de communes préfigurant les futures intercommunalités, appui à la mise en place d'une agence régionale de développement...). Mais dans la majeure partie des cas, ce sont des initiatives qui commencent juste à se mettre en place.

Des résultats et des effets qui concernent encore peu les institutions municipales ou régionales :

Les effets de la coopération décentralisée sont à ce jour essentiellement des effets en matière d'échanges, de relations interpersonnelles et en matière de participation à la mise en œuvre opérationnelle d'actions de développement.

En dehors de quelques exceptions amplement connues, les effets de la coopération décentralisée en matière d'appui à la décentralisation restent encore largement à venir. Cela s'explique sans doute par le caractère récent de la communalisation intégrale, mais aussi par la difficulté de la grande majorité des collectivités françaises à appréhender de manière opérationnelle la problématique de l'appui institutionnel.

Sur le plan des relations entre les collectivités françaises et burkinabé, le bilan en matière de qualité partenariale est le suivant :

Les relations partenariales entre collectivités françaises et burkinabé sont dans la majeure partie des cas marquées par un manque de dialogue. En effet l'époque où les collectivités françaises ou les comités de jumelage imposaient ce qu'ils pensaient bon pour leurs partenaires est quasiment révolue. Toutefois on constate une réelle difficulté des collectivités à construire leur coopération sur l'élaboration d'un diagnostic partagé des deux territoires permettant d'en clarifier les enjeux respectifs et donc d'identifier conjointement les domaines prioritaires pour la coopération décentralisée. Cette difficulté fait que dans la majeure partie des cas, la relation reste marquée par une approche par la demande, où les collectivités burkinabé se posent la question de savoir quelles demandes peuvent être recevables aux yeux de leur partenaire français et où les collectivités françaises, face à chaque nouvelle demande se posent la question de savoir quels en sont les enjeux cachés.

Cette situation se retrouve dans l'analyse des dispositifs institutionnels entre les collectivités :

- au niveau des dispositifs politiques
La plupart des coopérations décentralisées ont réalisé un gros travail de clarification de leur relation en concevant et en mettant en place des dispositifs politiques (comités de pilotage par exemple) destinés à être les espaces de prise de décision.
Malheureusement, on constate que ces dispositifs politiques ne fonctionnent pas de manière optimum faute d'un réel dialogue politique entre élus. Or ce dialogue politique ne peut se tenir que si d'une part il existe un minimum de diagnostic partagé des territoires et si d'autre part les motivations respectives à coopérer ont été éclaircies. Or les motivations à coopérer sont très

rarement évoquées, en particulier du côté de la collectivité française, ce qui amène à une relation déséquilibrée, la collectivité française se positionnant comme apportant tout sans rien recevoir, et la collectivité burkinabé se positionnant comme recevant tout sans rien apporter.

- au niveau des dispositifs techniques

Plusieurs relations de coopération décentralisée ont pris l'option que ce soient les services de la collectivité burkinabé qui soient en charge de la mise en œuvre opérationnelle de tout ou partie des actions conçues dans le cadre de la coopération décentralisée. Un opérateur d'appui -sans fonctions opérationnelles- peut venir renforcer ce dispositif, avec une fonction d'accompagnement de la collectivité burkinabé. De même les services techniques de l'Etat burkinabé peuvent également intervenir pour renforcer les services de la collectivité. Cette option est très largement minoritaire.

Mais de fait la majeure partie des collectivités territoriales françaises ont fait le choix d'externaliser le dispositif technique auprès d'un (ou plusieurs) opérateur privé (bureau d'étude, ONG, comité de jumelage) burkinabé ou international qui met en œuvre en lieu et place de la collectivité burkinabé. Ce choix est justifié au nom de la recherche de l'efficacité. La bonne fin de l'action est vue comme plus importante que le renforcement des capacités de la collectivité par l'exercice de ses compétences.

- au niveau des dispositifs financiers

Là aussi, plusieurs coopérations décentralisées ont fait le choix que les transferts financiers liés à la relation de coopération décentralisée se fassent de collectivité à collectivité, respectant ainsi les règles de gestion des fonds publics.

Dans la majeure partie des cas, les transferts financiers contournent la collectivité partenaire. Les ressources financières sont transférées par la collectivité française à l'opérateur technique, qui devient à la fois opérateur, ordonnateur et payeur et qui de fait -volontairement ou non- se positionne en écran entre les deux collectivités.

La qualité partenariale des relations de coopération décentralisée est donc dans la plupart des cas insatisfaisante. Les collectivités françaises ne font pas de la collectivité burkinabé leur partenaire au sens propre du terme. Cette situation, vécue par les collectivités burkinabé comme un signe de méfiance de la part des collectivités françaises a pour conséquence de déresponsabiliser les collectivités burkinabé par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de la relation de coopération décentralisée.

Cette situation génère des non dits, provoque des tensions entre les collectivités et permet difficilement d'évoluer vers une relation qui contribue à renforcer les collectivités dans l'exercice de leurs responsabilités et de leurs compétences.

Sur le plan de la cohérence entre les coopérations décentralisées et avec les politiques et programmes

Globalement, les actions de la coopération décentralisée sont cohérentes avec les principales orientations politiques du gouvernement burkinabé contenues dans le CSLP. Elles sont également cohérentes avec les orientations de la coopération française contenues dans le DCP.

Par contre il existe peu de cohérence entre les différentes coopérations décentralisées. Généralement celles-ci s'ignorent et quand elles interviennent sur un même territoire, elles ont plus tendance à fonctionner de manière parallèle qu'à se concerter.

Il existe quelques rares mais notables exceptions à cet état de fait. Ces exceptions sont de deux ordres :

- quand il existe la volonté politique des élus burkinabé de faire se coordonner les coopérations décentralisées autour du projet de la collectivité burkinabé, pour que les interventions s'articulent et se complètent, créant de la synergie au lieu de simplement s'additionner,
- quant il existe la volonté politique des élus français. Ce cas est particulièrement sensible dans des coopérations de niveau pluri-communal où un ensemble de communes et intercommunalités d'un même territoire (département, région) sont impliqués dans des relations de coopération décentralisée et où le Département ou la Région joue le rôle d'ensemblier de ces coopérations, en se constituant de fait en dispositif « intermédiaire ».

La coopération décentralisée, une coopération à forte valeur ajoutée qui peine à s'opérationnaliser.

La coopération décentralisée, face aux enjeux actuels des collectivités au Burkina Faso et en France, est une coopération qui a un fort potentiel de valeur ajoutée : fondement politique, inscription dans la durée, capacité d'appui institutionnel...

Toutefois cette forte valeur ajoutée se traduit encore trop rarement dans la pratique. Ceci se doit au manque de portage politique de beaucoup de coopérations, à un manque de compétences des acteurs des collectivités françaises en matière d'accompagnement de leurs partenaires, à une mauvaise appréciation par les acteurs français des besoins de leurs partenaires burkinabé et à une difficulté de la part des acteurs des collectivités territoriales burkinabé à se situer sur ce plan par peur de perdre les bénéfices matériels actuels que leurs apportent les relations de coopération décentralisée.

32. Au niveau des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée

Les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée sont nombreux, diversifiés et couvrent des fonctions extrêmement hétérogènes et imbriquées tant sur le plan politique que technique et financier.

Les différents dispositifs d'appui sont peu ou mal coordonnés entre eux, ce qui a pour conséquence que la majeure partie des acteurs de la coopération décentralisée a recours à plusieurs de ces dispositifs. Comme ils diffusent des messages et des approches qui sont cohérents et complémentaires, cela a pour conséquence positive de contribuer à faire évoluer les acteurs des coopérations décentralisées.

Par contre, cela contribue à un manque d'efficacité des dispositifs d'appui qui sont plusieurs à être sollicités sur la même question par les mêmes acteurs.

Ce manque d'efficacité qui s'accompagne d'une sur-sollicitation des dispositifs d'appui, a pour conséquence :

- de niveler l'appui par le bas
Les acteurs des dispositifs d'appui étant soumis à de nombreuses sollicitations, ils n'ont pas ou ne prennent pas le temps de s'intéresser aux questions de fond, aux questions complexes, qui restent alors sans réponse,
- rendre peu lisible les besoins des acteurs
Les acteurs des dispositifs d'appui ont du mal, du fait de cet afflux de sollicitations et du peu de temps qu'ils peuvent y consacrer, à identifier clairement quels sont les besoins d'appui des acteurs,

Par contre, il existe des évolutions positives, qui ouvrent des pistes pour améliorer l'appui :

- l'intérêt dans la mise en synergie des différents dispositifs entre eux. Des actions conjointes (comme par exemple des missions partagées) permettent aux dispositifs de se décloisonner et de mieux travailler ensemble.
- la mise en place de groupes de travail réduits entre acteurs de la coopération décentralisée, autour de problématiques communes et d'importance avec la participation d'un des acteurs de l'appui permet de produire et de produire pour tous.
- la mise en place de dispositifs d'appui locaux, de « dispositifs intermédiaires », pour des coopérations décentralisées d'un même territoire, qui articulent des fonctions politiques (concerter et définir des orientations), financières (appuyer des relations de coopération qui s'inscrivent dans ces orientations) et techniques (appui, accompagnement, formation) montre qu'à une échelle locale (département, région) et en direction d'un ensemble d'acteurs ayant des enjeux communs il est possible d'avoir de réels résultats.

33. Au niveau de la politique française d'appui à la coopération décentralisée

La politique française d'appui à la coopération décentralisée s'est progressivement clarifiée durant ces dernières années, que ce soit sur le plan de la définition des orientations, des instruments (modalités de financement des relations de coopération décentralisée et des organisations d'appui, mesures d'accompagnement...) et du dispositif institutionnel. A ce jour, la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé se caractérise par :

- **Des orientations politiques :**

Alors que pendant longtemps, la principale orientation était de favoriser et développer l'action extérieure des collectivités territoriales, depuis quelques années et en particulier depuis 2006, des orientations politiques de plus en plus précises sont fixées.

Au-delà des orientations globales de l'aide française (cohérence entre les interventions et avec les politiques publiques du pays, françaises et internationales ; effet levier et synergie entre les bailleurs...), ces orientations sont principalement les suivantes :

- la clarification du champ de la coopération décentralisée comme étant exclusivement celui des relations portées directement par des collectivités ;
- l'incitation à l'action concertée des collectivités en France comme dans les pays de coopération ;
- la priorité donnée aux coopérations décentralisées visant l'appui institutionnel et le renforcement de la gouvernance locale de la collectivité partenaire ;
- la fixation de priorités thématiques (NTIC, eau et assainissement, culture...).

- **Un cadre de définition des orientations politiques :**

Ces orientations font l'objet de discussions régulières entre la DAECT et les principales associations de collectivités territoriales. Celles-ci sont complétées par le renforcement d'un espace institutionnel de dialogue avec les acteurs de la coopération décentralisée -la CNCD- et la multiplication de temps d'échanges (assises, ateliers, séminaires).

- **Un dispositif institutionnel :**

Le dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée est constitué d'une part de la DAECT, des SGAR en région et du SCAC au Burkina Faso, qui interviennent directement dans l'instruction et le suivi des projets et d'autre part d'une mise en cohérence entre la DAECT du MAEE et la DDS du MIIINDS, dont les appels à projet sont couplés et d'une mise en cohérence encore en cours de construction avec l'AFD.

- **La mobilisation d'un ensemble d'instruments :**

L'instrument principal est l'instrument budgétaire avec le cofinancement des projets présentés par les collectivités territoriales. Il n'y a pas de budget prédéfini par pays, mais ces dernières années

10 à 20 projets ont été financés pour une enveloppe comprise entre 700 000 et 1 000 000 d'euros. Le financement de projet est complété par un ensemble de mesures d'accompagnement, en particulier la participation de la DAECT à la production de références sur la coopération décentralisée, un appui financier aux fonctions d'appui des réseaux régionaux, à l'ouverture internationale des principales associations de collectivités territoriales et à l'organisation des assises de la coopération décentralisée.

Dans le cas de la coopération décentralisée franco-burkinabé, une politique dont les résultats commencent à se faire sentir mais restent à confirmer :

Globalement, on constate une bonne cohérence entre les actions des collectivités territoriales et les orientations des politiques burkinabé, françaises et internationales. Par contre cette cohérence des orientations ne se traduit pas par une cohérence des interventions. La coopération décentralisée continue très majoritairement à intervenir de manière isolée, sans lien fort avec les instruments des politiques nationales, bilatérales et internationales. Ceci a pour conséquence que l'effet levier des financements de l'Etat français aux actions de coopération décentralisée est avant tout un effet levier en direction des collectivités territoriales françaises elles-mêmes (la possibilité d'obtenir un financement du MAEE et/ou du MIIINDS contribue à faciliter la mobilisation de fonds du budget de la collectivité) et des « nouvelles » opportunités de financement, la loi Oudin Santini en particulier. L'effet levier sur des fonds bilatéraux (AFD, DANIDA...) et internationaux (ONU Habitat, BAD, UE) existe mais d'une part concerne un petit nombre de collectivités burkinabé et d'autre part est beaucoup plus le fait de la capacité des collectivités burkinabé elles-mêmes qu'un effet levier de la coopération décentralisée.

Par rapport aux orientations fixées on peut noter qu'aujourd'hui effectivement, la coopération décentralisée est clairement identifiée comme une coopération spécifique et que les ambiguïtés qui ont pu exister (tant dans les lignes de financement que dans le positionnement de certains acteurs) entre coopération décentralisée et coopération non gouvernementale sont aujourd'hui levées. De même, pour les collectivités françaises, les orientations et le dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée sont maintenant clairement identifiés, ce qui n'est par contre pas le cas pour les collectivités burkinabé qui ont une très faible connaissance des orientations françaises.

Pour ce qui concerne les orientations en termes d'approche et de contenu des projets de coopération (mutualisation, appui institutionnel), à ce jour les résultats sont encore timides et varient entre une tendance à « habiller » les projets pour qu'ils soient conformes aux critères du financeur et la conviction partagée du bien-fondé de ces orientations.

C'est ainsi que l'orientation en termes de mutualisation des actions et relations de coopération a rencontré des volontés politiques de Départements ou de Régions pour appuyer et développer une action concertée entre collectivités du même territoire, mais aussi des pratiques opportunistes de collectivités françaises qui ont présenté conjointement des projets que rien ne relie.

Pour l'orientation visant à développer une approche d'appui institutionnel aux collectivités territoriales burkinabé pour renforcer la gouvernance locale, quelques collectivités françaises qui étaient déjà porteuses de cette approche ont su utiliser cette orientation pour approfondir l'évolution de leur relation dans ce sens. Toutefois pour la majorité des coopérations décentralisées, les projets ont intégré cette dimension comme une composante de plus, juxtaposée aux actions classiques, voire ont juste fait un habillage de leurs projets habituels.

Des facteurs explicatifs de ces résultats en demi-teinte :

Ces résultats peuvent s'expliquer par tout un faisceau de raisons.

La première, essentielle, est le temps. En effet, les principales orientations de cette politique sont récentes (2006) et il est donc normal que leurs effets ne puissent pas se faire sentir pleinement à ce jour.

Ensuite, plusieurs raisons interviennent qui concourent toutes à une difficulté d'appropriation des orientations fixées par la DAECT par les collectivités territoriales. Parmi celles-ci, il est important de noter :

- **Le défaut de relation avec les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux.**
Cette relation semble plus être une relation d'information qu'une relation de concertation. Elle ne se traduit donc pas par un engagement de ces acteurs par rapport à ces orientations et à leur diffusion, explication et justification auprès des collectivités territoriales.
- **Une absence d'appropriation des orientations de la DAECT par les collectivités territoriales.**
La majorité des collectivités territoriales françaises -et a fortiori burkinabé- voient ces orientations comme une contrainte de plus et non pas comme une orientation visant à améliorer la pertinence, la qualité et l'efficacité des relations et actions de coopération décentralisée.
- **Une procédure d'appel à projet, peu adaptée pour faire évoluer les projets des collectivités**
Le recours à l'appel à projet annuel et triennal, s'il a beaucoup d'avantages par rapport aux modalités de présentation des projets antérieurs n'est pas -dans sa forme actuelle- adapté pour faire évoluer les politiques et les projets des collectivités territoriales. En effet, chaque appel à projet définit des orientations prioritaires en termes de financement pour les projets à présenter moins de six mois plus tard. Cette démarche, pour la majorité des collectivités territoriales ne leur permet pas d'anticiper, car il y a une différence de pas de temps entre des appels à projet sur un temps court et des relations et des actions de coopération décentralisée sur un temps long. Lorsque les collectivités territoriales sont informées du contenu de l'appel à projet, soit celui-ci correspond à leurs orientations et dans ce cas elles n'auront pas de problème majeur pour présenter un projet, soit ce n'est pas le cas et alors elles vont chercher soit à « habiller » le projet pour qu'il réponde aux critères, soit à l'infléchir. Dans ce dernier cas le temps disponible ne permet pas qu'il soit réellement concerté avec la collectivité partenaire et la complexité conceptuelle des orientations (appui institutionnel, gouvernance locale, développement durable, développement économique...) rend difficile leur appropriation.
- **Le manque de suivi sur le terrain pour avoir un retour sur les résultats de la politique**
Le manque de dispositif permettant un réel suivi des relations et des actions de coopération décentralisée sur le terrain en lien avec les orientations de la DAECT, rend difficile d'apprécier les résultats de la politique et de pouvoir l'infléchir.
- **Des dispositifs intermédiaires encore trop peu nombreux pour être des relais efficaces**
Enfin la DAECT dans la majeure partie des cas est en relation directe avec chacune des collectivités territoriales françaises. Or celles-ci sont très nombreuses, rendant difficile un contact direct régulier et une possibilité d'explication des orientations fixées. Les « dispositifs intermédiaires » (Région, Département ou autre articulant un ensemble de collectivités territoriales du même espace en coopération avec un même territoire ou un même pays) en réduisant le nombre d'interlocuteurs, en créant un relais de proximité facilitent la pédagogie des orientations de la DAECT. Mais ces dispositifs dans le cas du Burkina Faso restent trop peu nombreux (deux existent de manière formelle et deux sont en cours de constitution) pour jouer un véritable rôle.

4. Recommandations pour les différents acteurs de la coopération décentralisée franco-burkinabé

De ce bilan découle des recommandations opérationnelles et stratégiques, en direction des différents acteurs de la coopération décentralisée. Les principales recommandations sont présentées ci-dessous.

Recommandations opérationnelles :

A l'attention du MAEE :

1. Approfondir la concertation avec les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux

Une relation plus approfondie entre l'Etat, les associations de collectivités et les réseaux régionaux permettrait de travailler sur une lecture approfondie des enjeux de la coopération décentralisée pour les collectivités partenaires et les collectivités françaises. Cette lecture servirait alors de base à l'élaboration de propositions d'orientations de moyen terme pour la politique d'appui à la coopération décentralisée par la DAECT, politique définie in fine par le MAEE.

Cet approfondissement de la concertation permettrait d'aboutir à une meilleure appropriation par les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux des orientations du MAEE en matière d'appui à la coopération décentralisée, et donc à une meilleure diffusion et pédagogie de ces orientations en direction des collectivités territoriales tant françaises que burkinabé.

2. Définir des orientations politiques de moyen terme dans lesquelles s'inséreront les appels à projet

Pour permettre aux collectivités impliquées dans des relations de coopération décentralisée de construire une relation dans la durée sur des bases partenariales solides et stables, il est important que les grandes orientations qui guident l'octroi des financements de la DAECT soient définies sur le moyen terme (environ cinq ans). La définition de ces orientations permettra alors aux coopérations décentralisées de décider de s'y conformer ou non et si elles s'y conforment, de les intégrer comme base de leur partenariat et pas seulement comme argumentaire de projet.

Pour cela il serait utile que les appels à projet triennaux comme annuels soient lancés tous les ans, pour que les coopérations décentralisées puissent présenter les projets quand cela est opportun au regard de l'évolution du partenariat et non pas en fonction du calendrier du financeur.

3. Développer un appui spécifique aux « dispositifs intermédiaires » des collectivités territoriales françaises.

Les « dispositifs intermédiaires » de niveau régional, départemental ou autres articulant un ensemble de collectivités territoriales du même espace en coopération avec un même territoire ou un même pays, présentent un intérêt majeur pour améliorer la qualité et la cohérence des actions de coopération décentralisée et pour la mise en œuvre des orientations de la DAECT.

Des modalités d'appui spécifiques pourraient être mise en place pour renforcer les dispositifs existants et inciter à la mise en place de nouveaux.

4. Mettre en place une facilité de financement pour la recherche de... financement

Les coopérations décentralisées et les collectivités burkinabé sont fortement contraintes par la difficulté à déclencher des financements internationaux et en particulier européens. De plus en plus de ces financements sont accessibles directement par les collectivités et qui plus est par les collectivités du Sud. Il pourrait donc être mis en place un mécanisme d'appui aux collectivités pour monter des projets en direction de ces bailleurs de fonds. Ce mécanisme pourrait consister en une modalité de cofinancement par la DAECT du recours à un service spécialisé d'appui au montage de projet (ONG, bureau d'étude, consultant). Ce service pourrait être cofinancé de manière quadripartite par la collectivité burkinabé, la collectivité française, la DAECT et sur le financement du projet lui-même si son financement est accordé par le bailleur de fonds.

A l'attention des acteurs de l'appui :

5. Améliorer la concertation et la clarification des rôles et responsabilités entre les dispositifs d'appui :

La concertation et la clarification des rôles des dispositifs d'appui -ici et là-bas- est un élément essentiel pour améliorer les relations et les actions de la coopération décentralisée.

Les Etats français et burkinabé, par leur poids dans le financement de ces dispositifs et par leur responsabilité en matière d'appui à la coopération décentralisée ont un rôle essentiel pour inciter - sans faire d'ingérence- les différents dispositifs à mieux clarifier la répartition de leurs champs d'action, de leurs rôles et fonctions. Les collectivités territoriales, soit comme membres de ces dispositifs, soit comme bénéficiaires de ceux-ci ont également leur responsabilité dans la recherche d'une plus grande clarification entre les différents dispositifs. Mais cette concertation ne sera toutefois possible que si les responsables politiques de ces dispositifs sont convaincus de la nécessité d'optimiser le travail de chacun pour améliorer l'efficacité de l'ensemble des dispositifs existants. Indéniablement cette prise de conscience est en grande partie faite.

Cette concertation permettra de :

Développer les échanges d'expérience en vue d'une meilleure cohérence entre les dispositifs :

Un des premiers axes de travail serait que les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée, en France d'une part, au Burkina Faso d'autre part puissent se rencontrer pour échanger autour de ce qu'ils font, pour mettre en commun les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs mandats, pour identifier les enjeux auxquels ils sont confrontés et travailler d'une part sur la répartition des rôles et responsabilités entre eux et d'autre part sur les modalités d'amélioration des services qu'ils rendent aux collectivités. Une fois ce travail fait dans chaque pays il pourrait être mis en commun et retravaillé entre les organismes d'appui des deux pays.

Mettre en place un portail de l'appui à la coopération décentralisée :

A partir de là, la possibilité de mettre en place un portail de l'appui aux acteurs de la coopération décentralisée pourra être envisagée.

Ce portail, qui ne demande pas obligatoirement un travail très poussé aurait une fonction essentielle de « cartographie » des dispositifs d'appui et d'orientation des acteurs de la coopération décentralisée entre ces différents dispositifs. Il permettrait aux collectivités territoriales françaises et burkinabé de :

- analyser et réfléchir à leur demande d'appui pour la clarifier,
- obtenir directement des réponses à certaines de leurs questions (documents en ligne, foir aux questions...),
- savoir quel est le dispositif d'appui le mieux à même de répondre à leurs interrogations.

Développer un regard croisé entre opérateur d'appui ici et là bas :

Les dispositifs d'appui actuels sont des dispositifs d'appui français pour les collectivités françaises et burkinabé pour les collectivités burkinabé. Pour contribuer à améliorer la qualité de la relation partenariale entre les collectivités françaises et burkinabé, il est fondamental que les dispositifs d'appui puissent permettre de croiser les regards. Un acteur de l'appui burkinabé pourrait faire pendant plusieurs semaines des appuis aux acteurs français en leur amenant « le regard de l'autre », et vice versa.

A l'attention des collectivités territoriales :

6. Construire des relations qui placent les collectivités burkinabé en réelle position de maîtrise d'ouvrage, tout en tenant compte de leurs capacités :

Un travail est à faire, au niveau des partenaires de coopération décentralisée pour construire de manière concertée des relations qui permettent de placer chacune des collectivités face à ses responsabilités (politiques, techniques et financières) et pour les faire évoluer au fur et à mesure de la montée en puissance de la collectivité burkinabé mais aussi de la collectivité française.

Des démarches de réflexion entre plusieurs collectivités territoriales d'un même territoire pour analyser et confronter leurs pratiques et construire des propositions pourraient être mises en place. Elles permettraient de mutualiser l'analyse des pratiques et de travailler collectivement sur les orientations en matière d'amélioration de ces dispositifs. Elles pourraient déboucher ensuite sur un temps de travail entre collectivités partenaires pour construire leurs propres dispositifs, puis les analyser régulièrement pour les faire évoluer et les adapter aux évolutions du contexte et des collectivités.

7. Mettre en place des services intercommunaux d'appui aux communes burkinabé

Afin de contribuer au renforcement des capacités des collectivités burkinabé dans leur fonctionnement propre, de leur faciliter l'accès aux guichets financiers nationaux et de limiter les effets pervers de l'iniquité spatiale de la répartition des relations de coopération décentralisée ; les collectivités françaises -dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée- pourraient mettre en place en lien avec leurs collectivités partenaires et le MATD des services intercommunaux d'appui aux collectivités burkinabé. Ces services qui pourraient être de niveau provincial, seraient destinés à toutes les collectivités de la province, qu'elles aient ou non une coopération décentralisée.

Cela pourrait soit être des services d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale du type des CCC maliens, soit être des services communs aux communes d'un même territoire dans une logique de services intercommunaux communs.

A l'attention de l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée

8. Renforcer les compétences des collectivités territoriales françaises et burkinabé sur les grands enjeux de la coopération décentralisée.

Appui institutionnel, développement économique, concertation avec les acteurs du territoire... sont autant de questions clefs sur lesquelles la coopération décentralisée est attendue. L'analyse des pratiques des collectivités françaises au Burkina Faso mais aussi dans d'autres pays, montre que la plupart des acteurs des collectivités territoriales (élus, techniciens, prestataires) n'ont pas une compréhension claire de ces problématiques, et donc sont très mal armés pour mettre en œuvre des relations de coopération décentralisée qui les intègrent.

Il semble opportun -et c'est de plus en plus leur souhait- qu'élus, techniciens et prestataires puissent renforcer leurs compétences sur ces questions, en s'impliquant dans des démarches de formation-action à partir d'une analyse sans concession des pratiques.

La démarche en France pourrait être la suivante :

- Mettre en place entre la DAECT, les principales associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux d'un comité d'organisation de cette démarche de renforcement des compétences pour prioriser les questions à traiter et pour s'assurer que la démarche pourra être mise en œuvre jusqu'au niveau local.
- Sur chaque grande question priorisée :
 - Elaborer un référentiel de formation-action simple (quels sont les savoirs et les compétences qu'un acteur de la coopération décentralisée doit avoir sur cette orientation pour pouvoir la mettre en œuvre) et une démarche de pédagogie active (en partant des expériences) pour traiter de cette orientation.

- Identifier quelques exemples de coopération illustrant la mise en œuvre de ces orientations et dont leurs acteurs seraient d'accord pour venir les présenter lors de réunions locales. Les acteurs porteurs de ces exemples feraient l'objet d'un appui méthodologique pour les aider à identifier les points clefs utiles aux autres coopérations, à préparer leurs présentations et à élaborer des supports simples.
- Organiser un cycle de formation-action au niveau local de manière à permettre aux collectivités territoriales potentiellement intéressées d'appréhender ce que veulent dire ces orientations et comment elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée.

Dans ce processus :

- la DAECT contribuerait à prioriser les questions à traiter et au financement des actions de renforcement des capacités
- les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux contribuerait à prioriser les questions à traiter et organiseraient les actions de formation-action
- les collectivités territoriales mettraient à disposition leur expérience et s'impliqueraient dans le processus de formation-action.

Une démarche du même type pourrait être mise en place au Burkina Faso.

Recommandation stratégique :

9. Refonder les relations de coopération décentralisée sur la base de la clarification par les collectivités territoriales de leurs motivations et de leurs enjeux à coopérer.

L'établissement d'une relation de qualité entre deux ou plus collectivités territoriales est inséparable de l'expression, par les différents partenaires, de pourquoi ils veulent nouer ou développer une relation de coopération décentralisée. L'expression de ces motivations et donc des attentes de chacune des collectivités par rapport à la relation est la condition indispensable pour une relation partenariale où chaque collectivité a une réelle part de responsabilité par rapport au contenu de la coopération.

Ce travail sur les motivations, sur ce qui fonde la relation, ce qui lui donne du sens est à réaliser de manière régulière, de façon d'une part à le réactualiser et d'autre part à y impliquer les nouveaux élus au fur et à mesure du renouvellement des assemblées élues.

La réalisation par les deux collectivités territoriales d'un diagnostic du territoire de chacune d'entre elle est nécessaire pour pouvoir identifier les enjeux de la relation de coopération, et pour clarifier s'il existe des enjeux communs ou bien si les enjeux sont spécifiques à chacune des collectivités. Ces diagnostics partagés ne peuvent pas être entièrement délégués aux techniciens. Les élus en charge de la coopération ont besoin d'y participer pour avoir une connaissance objectivée de la réalité du territoire de leur collectivité et de la collectivité partenaire. Cette connaissance partagée débouche alors sur l'identification de ce que peut apporter la coopération décentralisée à chacune des collectivités.

C'est l'articulation entre la clarification des motivations à coopérer et la production d'un diagnostic partagé qui permet un portage politique réel de la coopération décentralisée par les élus. En effet, cela permet à chaque élu d'identifier clairement pourquoi il coopère, ce qu'il peut en attendre pour sa collectivité et ce que le partenaire en attend. Plus les attentes de part et d'autres sont claires et portent sur des enjeux de fond, plus la coopération est au cœur de l'agenda politique des élus et donc plus elle est portée politiquement, porteuse de sens et riche de réalisations.

Cela permet alors de centrer la coopération décentralisée des collectivités territoriales sur ce qui fonde leurs rôles et leurs responsabilités, et tout particulièrement des questions comme le rôle politique des élus, la mise en place et le fonctionnement des services publics locaux, le rôle d'animation du développement économique de la collectivité, la relation entre la collectivité et les acteurs du territoire, la relation entre la collectivité et les représentants de l'Etat, le fonctionnement des services...

Cette « refondation » des relations de coopération décentralisée, reste un chantier à ouvrir, qui ne pourra être couronné de succès que lorsque les différents acteurs de la coopération décentralisée auront acquis la conviction qu'il est nécessaire de reposer les fondements des relations entre collectivités.

Les recommandations opérationnelles faites ci-dessus vont dans ce sens.



EVALUATION COOPERATION DECENTRALISEE AU BURKINA FASO

Tome 2

Rapport final

Christophe Mestre
Nemaoua Banaon
Avec l'appui de Marc Dembele

Lyon
Août 2009



**Centre International d'Etudes
pour le Développement Local**

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France
☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| Table des principaux sigles en acronymes..... | 19 |
| I. Rappel sur l'évaluation demandée..... | 21 |
| 11. Contexte et justification de l'évaluation | 21 |
| 12. Problématique et enjeux de l'évaluation | 21 |
| 13. Champ de l'évaluation | 21 |
| 14. Objectifs généraux de l'évaluation..... | 22 |
| II. Démarche méthodologique | 23 |
| 21. Une première phase de cadrage et d'analyse bibliographique : | 23 |
| 22. Une phase de terrain au Burkina Faso..... | 24 |
| 23. Une phase de terrain en France | 24 |
| 24. Une phase de rédaction du rapport final | 24 |
| III. Jumelage et coopération décentralisée en France et au Burkina Faso, de quoi parle-t-on ? | 25 |
| 31. Au Burkina Faso : | 25 |
| 32. En France : | 27 |
| 33. Jumelage et coopération décentralisée franco-burkinabé : quelle définition commune ?..... | 29 |
| IV. La coopération décentralisée franco-burkinabé de 2002 à 2008. | 31 |
| 41. La coopération décentralisée en 2002..... | 31 |
| 42. Evolution du contexte de la coopération décentralisée franco-burkinabé depuis 2002 | 33 |
| 43. Etat des lieux de la coopération décentralisée franco-burkinabé en 2008 | 35 |
| 44. Des bilans réalisés en 2007 qui restent nuancés :..... | 43 |
| V. Le bilan des actions et relations de coopération décentralisée | 45 |
| 51. Les résultats et effets de la coopération décentralisée au Burkina Faso : | 45 |
| 52. La qualité partenariale des relations de coopération décentralisée : | 64 |
| 53. Cohérence de la coopération décentralisée avec les politiques et programmes : | 74 |
| 54. Typologie des relations de coopération décentralisée et leurs évolutions : | 82 |
| 55. Recommandations pour les collectivités territoriales impliquées dans des relations de coopération décentralisée | 93 |
| VI. Evaluation des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée | 98 |
| 61. Les constats | 98 |
| 62. Le bilan : | 104 |
| 63. Recommandations au niveau des dispositifs d'appui..... | 109 |
| VII. Evaluation de la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé du MAEE..... | 113 |
| 71. Description succincte de la politique mise en œuvre : | 113 |
| 72. Le bilan : Une politique dont les résultats à ce jour restent timides..... | 124 |
| 73. Les facteurs explicatifs d'un bilan en demi-teinte : | 131 |
| 74. Recommandations | 137 |

Table des principaux sigles en acronymes

| | |
|-----------|--|
| ACACIA | Association burkinabé d'appui au développement |
| ACDIL | Association de Coopération et de Développement des Initiatives Locales |
| ADF | Association des Départements de France |
| AEP | Adduction d'Eau Potable |
| AEPA | Adduction d'Eau Potable et Assainissement |
| AFCCRE | Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe |
| AFD | Agence Française de Développement |
| AFVP | Association Française des Volontaire du Progrès |
| AIMF | Association Internationale des Municipalités Francophones |
| AIRF | Association Internationale des Régions Francophones |
| ALCID | Acteurs ligériens de la coopération internationale et du développement |
| AMBF | Association des Municipalité du Burkina Faso |
| AMF | Association des Maires de France |
| AMSN | Agence Mondiale de Solidarité Numérique |
| ANE/AL | Acteurs Non Etatiques / Autorités Locales |
| ARBF | Association des Régions du Burkina Faso |
| ARF | Association des Régions de France |
| ARRICOD | Association de Directeurs et Responsables des Relations Internationales et de Coopération Décentralisée |
| BAD | Banque Africaine de Développement |
| CERAPCOOP | Centre de ressources et d'appui à la coopération internationale en Auvergne |
| CERCOOP | CEntre de Ressources pour la COOPération décentralisée en Franche-Comté |
| CFJA | Centre de Formation des Jeunes Agriculteurs |
| CG 76 | Conseil Général de Seine Maritime |
| CG 86 | Conseil Général de la Vienne |
| CGLU | Cités et Gouvernements Locaux Unis |
| CIEDEL | Centre International d'Etudes pour le Développement Local |
| CNG | Coopération Non Gouvernementale |
| CNJ | Comité National de Jumelage |
| COCAC | Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle |
| CONACOD | Commission Nationale de la Coopération Décentralisée |
| CPER | Contrat de Plan Etat Région |
| CSLP | Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté |
| CUF | Cités Unies France |
| CVD | Comité Villageois de Développement |
| CVGT | Comité Villageois de Gestion de Terroir |
| DAECT | Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (anciennement DAACL : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales) |
| DANIDA | Agence danoise pour le développement international |
| DCOD | Direction de la Coopération Décentralisée |
| DCP | Document Cadre de Partenariat |
| DED | Service allemand de développement |
| EPCI | Etablissement Public de Coopération Intercommunale |
| F3E | Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations |
| FDL | Fonds de Développement Local |

| | |
|------------|---|
| FED | Fonds Européen de Développement |
| FICT | Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales |
| FPDCT | Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales |
| FRASICOD | Fonds Régional d'Aide et de Solidarité Internationale pour la Coopération et le Développement |
| FSP | Fonds de Solidarité Prioritaire |
| GRET | Groupe d'Echanges Technologiques |
| HCPER | Hors Contrat de Plan Etat Région |
| IDHEAP | Institut de Hautes Etudes en Administration Publique |
| IMF | Institut de Micro Finance |
| LEGTA | Lycée d'Enseignement Général et Technologique Agricole |
| Loi PARMEC | Loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit |
| MAAIONG | Mission d'appui à l'action internationale des ONG |
| MATD | Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation |
| MCD | Maison de la Coopération Décentralisée |
| MCNG | Mission de Coopération Non Gouvernementale |
| MIINDS | Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du développement Solidaire |
| ONEA | Office National de l'Eau et de l'Assainissement |
| PADAB | Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture |
| PADL | Programme d'Appui au Développement Local |
| PAD-Maroc, | Programme d'Appui à la Décentralisation |
| PAFASP | Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo Pastorales |
| PCD | Plan Communal de Développement |
| PDDEB | Plan Décennal de Développement de l'Education de Base |
| PDL | Programme de Développement Local |
| PNGT | Programme National de Gestion de Terroir |
| POS | Plan d'Orientation Stratégique |
| PRD | Plan Régional de Développement |
| PS-Eau | Programme Solidarité Eau |
| RESACOOP | Réseau Rhône-Alpes d'Appui à la Coopération |
| SCAC | Service de Coopération et d'Action Culturelle |
| SGAR | Secrétariat aux Affaires Régionales |
| TOD | Textes d'Orientation de la Décentralisation |
| UMOA | Union Monétaire Ouest Africaine |

I. Rappel sur l'évaluation demandée¹

11. Contexte et justification de l'évaluation

Les relations de coopération décentralisée entre la France et le Burkina Faso sont des relations anciennes, diversifiées dans leurs formes et leurs contenus. Ces relations sont marquées par :

- leur importance en nombre,
- leur importance financière,
- l'importance de l'appui donné par le gouvernement français,
- l'importance des enjeux actuels au niveau des collectivités locales du Burkina Faso.

Compte tenu de l'ampleur des interventions et des moyens financiers mobilisés par les collectivités territoriales françaises au Burkina Faso et du soutien important du MAEE à ces actions, une appréciation des activités menées par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ainsi que de l'appui technique et financier du MAEE la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales du Ministère des Affaires Etrangères français a souhaité la réalisation d'une évaluation rétrospective et partagée de 2002 à 2008, la première évaluation de ce type conduite au Burkina Faso.

12. Problématique et enjeux de l'évaluation

Compte-tenu de l'importance des relations de coopération décentralisée entre les collectivités françaises et burkinabé et de l'importance de l'appui technique et financier donné par le MAEE français, la présente évaluation est avant tout une évaluation rétrospective à visée stratégique qui vise à permettre d'améliorer les relations de coopération décentralisée entre les collectivités locales françaises et burkinabés, d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la qualité des projets réalisés dans ce cadre ainsi que la qualité de l'appui donné aux collectivités locales françaises et burkinabé par le MAEE.

13. Champ de l'évaluation

L'évaluation concerne les interventions des collectivités territoriales françaises au Burkina Faso sur la période 2002-2008² (...), les outils de soutien du MAEE aux collectivités territoriales ainsi que les outils et moyens financiers, humains, techniques et logistiques de la coopération décentralisée franco-burkinabé.

L'objet de l'évaluation est donc triple :

- la coopération décentralisée franco-burkinabé
- les outils et dispositifs d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé
- la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé.

¹ Extrait de la note d'information validée par la DAECT et diffusée aux acteurs des coopérations décentralisées.

² Le « retour » de la coopération décentralisée sur les collectivités locales françaises a été exclu du champ de l'évaluation lors du premier comité de pilotage à Paris, la durée de l'évaluation ne permettant pas de prendre en compte cet aspect. De même les autres coopérations décentralisées (Italie, Belgique...) ont été exclus du champ de l'évaluation.

14. Objectifs généraux de l'évaluation

Les objectifs généraux de cette évaluation concernent l'amélioration de l'efficacité de la coopération décentralisée franco-burkinabé. L'évaluation devra :

- mettre en évidence les stratégies et politiques d'aide au développement poursuivies par les collectivités territoriales françaises au Burkina Faso,
- déterminer les objectifs atteints, les principales réalisations, les lacunes des dispositifs des collectivités territoriales et faire des propositions contribuant à améliorer leurs outils et les modes d'interventions.
- mesurer l'articulation des actions de coopération décentralisée des collectivités françaises par rapport aux orientations politiques de l'Etat burkinabé, en particulier l'apport de la coopération décentralisée à la mise en œuvre de la décentralisation,
- analyser le degré d'adéquation des actions des collectivités territoriales aux orientations de la coopération française,
- évaluer la valeur ajoutée de l'intervention des collectivités territoriales par rapport à l'aide de l'Etat dans la réalisation des projets de coopération,
- apprécier l'articulation entre la coopération décentralisée française, y compris celle ne bénéficiant pas d'appui du MAEE, les autres formes de coopération (autres coopérations décentralisées, ONG, coopérations bi- et multilatérales), évaluer les capacités de mutualisation de ces coopérations entre elles et en coordination avec les autres acteurs (en particulier les ONG),
- évaluer l'efficacité du dispositif de soutien tant financier que technique du MAEE et apprécier l'effet de levier des financements.

II. Démarche méthodologique

La méthodologie de l'évaluation a été marquée par :

- un suivi par un comité de pilotage constitué à Paris et à Ouagadougou, permettant le suivi des travaux en France et au Burkina Faso et de croiser les regards,
- une inscription de l'évaluation dans la durée, de manière à permettre de rencontrer le maximum d'acteurs, de mettre en débat les conclusions au fur et à mesure de leur élaboration par les évaluateurs, de manière à déboucher sur un résultat final appropriable par les acteurs concernés.

L'évaluation s'est déroulée comme suit :

21. Une première phase de cadrage et d'analyse bibliographique :

Cette première phase a consisté en :

- La tenue du premier comité de pilotage à Paris (14 novembre) et à Ouagadougou (15 décembre), pour cadrer le travail ;
- Une première série d'entretiens en France (DAECT, CUF) et au Burkina Faso (SCAC, DCOD, MCD), pour recueillir les attentes des principaux acteurs ;
- Un travail d'enquête (compilation des informations existantes à CUF, à la DAECT et au SCAC et complément d'enquête par courrier et téléphone) et de traitement des données auprès de l'ensemble des coopérations décentralisées recensées ;
- Un travail d'analyse bibliographique de l'essentiel de la documentation disponible.

Ce premier travail a permis de commencer à :

- Informer la majorité des acteurs de la coopération décentralisée en France de la réalisation de l'évaluation, de ses objectifs et de son déroulement (diffusion d'une note d'information réalisée à partir des termes de référence et validée par la DAECT) ;
- Retracer l'évolution de la coopération décentralisée depuis le début des années 2000, permettant ainsi de compléter et clarifier les questions évaluatives posées dans les termes de référence et dans la proposition technique du CIEDEL ;
- Dresser un premier panorama synthétique de l'ensemble des relations de coopération décentralisée en 2008 ;
- Faire une proposition de méthodologie et d'échantillonnage, l'échantillonnage répondant aux critères suivants :
 - o Représenter la diversité des relations de partenariats existantes, sans chercher une représentation « statistiquement » représentative de leurs poids respectifs ;
 - o Identifier un échantillon à la fois représentatif de la diversité géographique et qui en même temps optimise les temps de déplacement ;
 - o Prévoir un échantillon initial supérieur à 10 % des partenariats recensés, sachant qu'il est possible que certaines collectivités ne puissent pas être rencontrées, cet échantillon initial devant permettre d'analyser un échantillon réel représentant environ 10 % des 171 relations recensées. L'objectif étant d'analyser en tout une petite vingtaine de partenariats ;
 - o Prendre en compte les collectivités françaises et burkinabé qui ont manifesté leur intérêt pour faire partie de l'échantillon ;
 - o Prendre en compte l'implication des collectivités dans la mise en place et le développement des dispositifs d'appui (MCD, CUF...).
- Elaborer une première note documentaire.

Cette phase s'est conclue par un deuxième comité de pilotage à Paris (le 2 février) et à Ouagadougou (le 3 mars) pour restituer la note documentaire et valider la proposition de méthodologie, les critères et la première proposition d'échantillonnage.

22. Une phase de terrain au Burkina Faso

La phase suivante a été une phase de terrain au Burkina, visant à réaliser des entretiens avec les différentes catégories d'acteurs impliqués dans les relations de coopération décentralisée au Burkina Faso :

- Elus et techniciens des collectivités territoriales ;
- Comités de jumelage ;
- Opérateurs techniques des coopérations décentralisées ;
- Organismes d'appui à la coopération décentralisée ;
- Représentation des pouvoirs publics français ;

Cette phase, réalisée conjointement par les deux évaluateurs, s'est conclue avec la tenue le 11 juin d'un atelier avec les représentants des collectivités rencontrées, des opérateurs et du SCAC. Cet atelier a permis la présentation et la mise en débat des constats de terrain réalisés par les évaluateurs et de travailler autour des pistes de recommandations.

23. Une phase de terrain en France

Une fois l'essentiel des entretiens réalisés au Burkina Faso, les deux évaluateurs ont réalisé la phase de terrain en France, phase durant laquelle ils ont rencontré un panel d'acteurs impliqués dans les relations de coopération décentralisée similaire à celui rencontré au Burkina Faso :

- Elus et techniciens des collectivités territoriales
- Comités de jumelage
- Organismes d'appui à la coopération décentralisée
- Représentation des pouvoirs publics français

Cette phase s'est conclue le 29 mai par une mise en débat, avec les représentants des collectivités rencontrées, des constats de la mission et un travail sur les recommandations.

24. Une phase de rédaction du rapport final

A partir de l'ensemble des éléments ainsi recueillis, les évaluateurs ont rédigé la version provisoire du rapport final, soumise à l'étude du comité de pilotage à Paris le 26 juin avant de rédiger la présente version finale.

III. Jumelage et coopération décentralisée en France et au Burkina Faso, de quoi parle-t-on ?

Les termes utilisés pour désigner les relations entre collectivités territoriales (jumelage, coopération décentralisée...) reposent sur des bases différentes au Burkina Faso et en France et ont évolué différemment dans le temps.

Une clarification du sens des termes utilisés est donc nécessaire pour cerner précisément l'objet de la présente évaluation.

31. Au Burkina Faso :

Les jumelages, une institution presque cinquantenaire :

Au Burkina Faso le premier jumelage a été mis en place en 1967 entre les villes de Loudun et Ouagadougou. Le « Comité National de Jumelage » a été créé comme association sans but lucratif en 1968. Les jumelages étaient alors établis entre une collectivité territoriale française et une circonscription administrative burkinabé (département en général) représentée par une autorité de l'Etat (Préfet).

Il a fallu attendre 1993 pour que les premiers textes de loi sur la décentralisation définissent le jumelage comme tel, définition reprise ensuite dans les TOD (textes d'orientation de la décentralisation) de 1998, qui précisent que « C'est l'acte par lequel deux ou plusieurs collectivités décident de coopérer entre elles ou entre elles et des collectivités locales étrangères, en vue de la réalisation d'un idéal commun, notamment dans le domaine économique, culturel et social »³.

Ce texte confirme bien l'inscription du jumelage dans la relation institutionnelle entre deux collectivités territoriales, et ouvre la voie à la signature des jumelages entre collectivités territoriales.

En 2000, un décret est pris en conseil des ministres pour fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités de jumelage. Ce décret spécifie que « le Comité de Jumelage est une association à but non lucratif chargée de promouvoir le jumelage-coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun (...) il est mis en place au niveau du village, de la commune, du département ou de la province ».

Ce décret repositionne donc les jumelages comme des modalités de relations pouvant exister au niveau tant des collectivités territoriales, que des circonscriptions administratives (département, province) ou des espaces communautaires (villages).

Parallèlement, la décentralisation a permis la tenue d'élections dans 33 communes urbaines en 1995, puis dans 49 en 2000 et enfin dans 351 communes (dont 302 communes rurales) et 13 régions en 2006, le processus de décentralisation couvrant alors tout le territoire national, dans le cadre de ce qu'il a été convenu d'appeler la communalisation intégrale.

Donc depuis 2006, avec la communalisation intégrale, chaque comité de jumelage burkinabé est positionné sur un territoire communal (qu'il soit lui-même au niveau d'un village ou d'une commune dans son ensemble), ce qui a amené le CNJ à recommander la mise en place de conventions systématiques pour régir les relations entre comités de jumelage et communes.

Cette recommandation n'a pas encore été réellement suivie. Peu de conventions sont signées entre les communes et les comités de jumelage. Cette situation occasionne des ambiguïtés sur la répartition des rôles et responsabilités entre collectivité territoriale et comité de jumelage ce qui occasionne des tensions voire des conflits.

³ article 112 de la loi N°041/98/AN

Entre définition et pratique : une notion de la coopération décentralisée en pleine évolution depuis 10 ans :

Au Burkina Faso la définition de la coopération décentralisée repose sur une succession de textes de natures différents :

- La loi 041/98/AN : les textes d'orientation de la décentralisation (TOD),
- Le décret 2000 – 274, portant création de la CONACOD
- Le manuel de formation des acteurs de la coopération décentralisée. CONACOD (2003)
- La loi N° 055-2004/AN : code général des collectivités territoriales

L'analyse de cette succession de textes, montre, de fait, une évolution de la définition de la coopération décentralisée entendue au départ dans le sens qui était celui issu de l'approche dite « de l'Union européenne »⁴. Les TOD spécifiaient que « les collectivités locales burkinabé peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local. Ces structures de concertation ne sont pas dotées de la personnalité morale. »

Sur cette base, en 2000, était créée la CONACOD (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée), dont la composition reflétait ce texte, puisqu'au côté des représentants de l'Etat siègent des représentants des associations des pouvoirs locaux, des représentants de collectivités locales et des représentants de la société civile.

Sur cette base, la CONACOD établissait la définition suivante de la coopération décentralisée : « La coopération décentralisée recouvre l'ensemble des relations, non gouvernementales qui unissent collectivités, communautés, associations, institutions et structures non gouvernementales du nord et du sud dans des actions nord/sud ou sud/sud ».

Le code général des collectivités territoriales de 2004 (qui abroge les TOD de 1998), qui institue la communalisation intégrale, ne mentionne pas le terme de coopération décentralisée, mais spécifie que : « Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération ». Dans le même temps, l'essentiel de l'activité de la DCOD, qui assure le secrétariat de la CONACOD, concerne de fait les relations entre les collectivités territoriales burkinabés et des collectivités territoriales d'autres pays, ceci d'autant plus avec la communalisation intégrale.

Il existe donc bien entre définitions et pratiques, une tension entre une vision de la coopération décentralisée entendue au sens de l'approche de l'union européenne des années 90, et une vision de la coopération décentralisée au sens « français » et de plus en plus européen⁵, qui concerne spécifiquement les relations conventionnelles entre collectivités territoriales.

Des bases légales des relations de coopération décentralisée qui restent à affiner :

Le code général des collectivités territoriales (2004) précise que :

« Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage ».

⁴ Cette dénomination est issue de la mise en place par l'UE dans les années 90 d'une ligne de financement « coopération décentralisée » qui visait à financer des actions de développement portées par un ensemble d'acteurs non étatiques (ONG, collectivités territoriales, etc.) issus de pays de l'UE et d'un pays du Sud.

⁵ Louis Michel dans son discours du 17 juin 2009 auprès du Comité des Régions disait « les partenariats de jumelages existant entre autorités locales européennes et leurs homologues des pays en développement, ce que l'on appelle la coopération décentralisée (...) ».

Dans la pratique, depuis la promulgation de la loi, à notre connaissance, aucune « entente » n'a été scellée et les nouveaux jumelages sont des exceptions, la majeure partie des nouvelles relations de coopération entre collectivités territoriales s'établissant de manière directe, par signature d'une convention entre deux collectivités territoriales après délibération par chacun des exécutifs.

Or, le code général des collectivités territoriales et ses décrets d'application ne précisent aucune base légale pour les relations directes entre collectivités territoriales, la mise en place de ces relations « directes » dépendant de l'interprétation que l'on fait de la phrase « Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage. »

La question qui se pose est donc de savoir si les relations instituées entre collectivités territoriales doivent se nouer exclusivement au moyen d'une entente ou d'un jumelage, ou bien s'il s'agit de deux possibilités qui sont offertes sans exclusive par rapport à d'autres formes de relation.

Des textes et des orientations qu'il conviendrait de préciser :

La communalisation intégrale et la régionalisation ont bousculé la donne des relations de jumelage et de coopération des territoires et collectivités burkinabé, sans que les textes aient réellement évolués pour s'adapter à cette évolution.

Une proposition de décret portant sur l'organisation et le fonctionnement des comités de jumelage a été élaborée pour approbation par le conseil des ministres.

Visant à résoudre la tension existant entre comités de jumelage et communes, cette proposition -qui reste ambiguë- vise à transformer les comités de jumelage qui étaient des structures associatives autonomes⁶ en une structure para-municipale « placée sous l'autorité de la commune », proche dans l'esprit d'une commission extra municipale, perdant ainsi son caractère associatif.

La clarification de la définition de la coopération décentralisée, du jumelage et de leurs bases légales respectives reste donc un chantier ouvert.

32. En France :

Le jumelage :

Né au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans le contexte de la réconciliation d'après-guerre les jumelages entre communes françaises et communes européennes, puis les « jumelages – coopération » entre communes françaises et communes des pays du Sud ont existé pendant plus de 40 ans sans cadre juridique, ni définition précise.

Aujourd'hui l'AFCCRE définit le jumelage⁷ comme étant :

- « Un contrat politique entre deux collectivités locales
- Sans limites dans le temps
- Un champ d'action pluridisciplinaire
- La participation directe des citoyens aux actions
- Une source d'apprentissage
- Un moyen de sensibilisation
- Un cadre d'action et de projets »

⁶ Le CNJ est une association, mais de type exceptionnel puisque elle déroge aux dispositions de la loi 10/92 sur les associations, la loi 041/98 spécifiant que « l'organisation et le fonctionnement des comités locaux de jumelage sont fixés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'Administration du Territoire ».

⁷ In Un jumelage : pourquoi, comment ? AFCCRE, janvier 2008.

Sur le plan institutionnel, l'AFCCRE conseille aux communes de déléguer l'animation du jumelage à un comité de jumelage, qui remplit de fait une véritable mission de service public, raison pour laquelle l'AFCCRE conseille « d'établir une convention entre la commune et le comité de jumelage qui permettra d'éviter toute contestation quant à l'usage par un organisme privé de moyens publics. Il s'agira de reconnaître l'action publique du comité et de justifier le soutien particulier dont il bénéficie de la part de la commune ».

Depuis 1992, les jumelages ont obtenu un cadre juridique grâce à la promulgation de la loi ATR 92-125 du 6 février 1992, qui spécifie dans son article 131 Titre IV « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des conventions avec des collectivités territoriales et leurs groupements à l'étranger dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.»

La loi reconnaît alors une compétence de relations internationales aux collectivités territoriales, qui peut entre autre prendre la forme du jumelage ou d'autres formes.

La coopération décentralisée :

Parallèlement au développement des relations de jumelage – coopération, depuis les années 80, des relations entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales étrangères (représentées par des autorités locales élues ou par des autorités administratives se sont développées en dehors de tout cadre juridique, sur la base de conventions délibérées par les deux exécutifs (quand ils existent) et de la signature d'un document conventionnel entre les deux collectivités (charte, convention, protocoles...).

Comme pour les jumelages, c'est la loi ATR 92-125 du 6 février 1992 citée ci-dessus, qui a donné un cadre juridique aux relations de coopération décentralisée.

Cette loi, très novatrice en son temps, encadrait les relations de coopération décentralisée en les limitant aux champs de compétences de la collectivité française. La jurisprudence établie au cours de l'application de cette loi introduisait de plus la notion d'intérêt local, la collectivité territoriale française engagée dans une relation de coopération décentralisée devant être en mesure de démontrer l'intérêt local (l'intérêt pour la collectivité française) de cette coopération et tout particulièrement des engagements financiers pris⁸.

Cette loi a été complétée par la loi Oudin-Santini, Art.L1115-1-1 –Code général des collectivités territoriales, loi de 2005 et 2006 qui spécifie que « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz ». Cette compétence des collectivités territoriales est étendue par l'article L 213-6 du code de l'environnement aux agences de l'eau, qui sont des établissements publics de l'Etat.

La loi Oudin-Santini, ouvre donc d'une part la possibilité à des établissements publics qui n'avaient pas de compétence internationale à mener des actions internationales et surtout elle permet d'affecter jusqu'à 1 % de leur budget à des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et du gaz.

⁸ Zareczky Weinberg Béatrice, Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, CUF, 2008.

Toutefois dans le cadre de cette loi, les communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes et agences de l'eau peuvent contractualiser aussi bien avec des collectivités territoriales françaises et étrangères qu'avec des organisations non gouvernementales françaises qui interviennent à l'étranger en lien ou non avec les collectivités territoriales.

De même cette loi concerne tant des collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale...) que des établissements publics d'Etat (Agences de l'eau...).

Enfin le cadre juridique actuel de la coopération décentralisée est fixé depuis 2007 par la loi Thiollière, loi N° 2007-147 du 25 janvier 2007, *relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements*, stipule « Art. L. 1115-1. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables. « En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

Le cadre juridique français actuel fait bien de la coopération décentralisée une compétence -non obligatoire- à part entière des collectivités territoriales et en clarifie bien le sens comme étant l'ensemble des relations conventionnelles nouées par les collectivités territoriales françaises avec des autorités locales étrangères, sans obligation légale ni d'intérêt local pour la collectivité française, ni d'intervention dans les domaines de compétence de la collectivité française.

En conclusion, au sens français, il y a coopération décentralisée **lorsqu'une (ou plusieurs) collectivité locale française développe des relations avec une (ou plusieurs) collectivité locale étrangère** : il peut s'agir aussi bien de l'établissement de relations d'amitié ou de jumelage avec des collectivités territoriales étrangères, d'aide au développement de collectivités dans certains pays, d'assistance technique, d'action humanitaire, de gestion commune de biens de services mais aussi de coopération transfrontalière et de coopération interrégionale.

Cette définition est inscrite dans la **loi** : cette capacité reconnue officiellement aux collectivités locales inscrit leur action en matière de coopération dans un cadre juridique, administratif et budgétaire précis. A ce titre, les jumelages -qui n'ont pas de fondement juridique propre- sont une des formes de ces relations de coopération décentralisée.

Enfin, parallèlement à ces relations de coopération décentralisée, tant la loi Oudin Santini que la loi Thiollière autorisent les collectivités territoriales françaises à subventionner des organisations non gouvernementales françaises pour des actions de solidarité internationale. Toutefois, il ne s'agit plus là de coopération décentralisée stricto sensu.

33. Jumelage et coopération décentralisée franco-burkinabé : quelle définition commune ?

De fait les définitions de la coopération décentralisée française et burkinabé ne coïncident pas, et les textes eux-mêmes ont parfois tendance à associer les relations entre collectivités aux relations entre collectivités et associations (loi Oudin Santini par exemple).

Toutefois, les textes burkinabé et français reconnaissent aux collectivités territoriales la capacité des collectivités territoriales à nouer des relations internationales. Les mêmes textes renvoient de manière plus ou moins formelle vers la nécessité d'un cadre conventionnel, la loi française en faisant une obligation (sauf pour les actions humanitaires en cas d'urgence), alors que la loi burkinabé en fait une

obligation pour les ententes et les jumelages, mais ne le spécifie pas pour les autres relations entre collectivités.

Pour le jumelage, il n'existe de définition formelle que dans les textes burkinabé, la législation française ne donnant pas d'assise juridique spécifique aux jumelages. De fait ceux-ci sont aujourd'hui conçus dans les textes comme dans la pratique, comme une des formes de la coopération décentralisée dans laquelle les collectivités territoriales qui ont noué une relation de coopération décentralisée décident d'en déléguer l'animation à une association -le comité de jumelage- qui remplit de fait une mission de service public au nom de la collectivité.

Le présent rapport se limitera donc à l'évaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé entendue comme les relations conventionnelles entre des collectivités territoriales françaises et leurs groupements et des collectivités territoriales burkinabé ou des autorités locales burkinabé⁹.

Les jumelages sont alors entendus comme une des modalités de mise en œuvre de ces relations de coopération décentralisée où les deux collectivités territoriales décident de déléguer tout ou partie de leur relation à un comité de jumelage en France et un au Burkina Faso.

Ce cadre de compréhension de la coopération décentralisée répond bien à la définition qu'en donne CGLU : « La coopération décentralisée est un partenariat solidaire entre collectivités locales étrangères. Elle vise essentiellement à favoriser la prospérité commune, consolider le développement local et la gouvernance des territoires. Elle renforce les capacités des autorités locales à assumer les compétences de la décentralisation croissante dans les différentes régions du monde. La coopération décentralisée rentre dans le champ de l'aide publique au développement. Elle est définie par la législation des Etats. Les actions recourent les champs de compétence des pouvoirs locaux : développement urbain, eau et assainissement, état civil, espaces verts, gestion des services. Elle est mise en œuvre de différentes manières selon les pays : à travers une aide financière et/ou un échange d'expertise ; directement par la collectivité territoriale et/ou un opérateur extérieur ; en forme bilatérale et/ou à travers des réseaux de collectivités ».

⁹ Les relations entre des collectivités françaises et les circonscriptions administratives burkinabé qui n'ont pas été érigées en collectivités territoriales que sont les provinces, sont amenées à disparaître progressivement. Le MATD ayant instruit les Hauts Commissaires de faire diligence pour qu'elles soient reversées aux collectivités territoriales. Source : Communication DCOD.

IV. La coopération décentralisée franco-burkinabé de 2002 à 2008.

Le champ de l'évaluation concerne la coopération décentralisée franco-burkinabé de 2002 à 2008. Dans un premier temps, nous allons revenir sur la situation de la coopération décentralisée en 2002, telle qu'elle a pu être analysée lors des assises de la coopération tenues à Ouagadougou en 2002, ensuite nous ferons ressortir les principales évolutions de la coopération décentralisée et de son contexte depuis 2002, pour présenter un état de lieux de la coopération décentralisée en 2008, réalisée à partir du croisement des données existantes et d'une enquête complémentaire et enfin nous concluons sur les bilans de la situation de la coopération décentralisée réalisés lors des assises de la coopération décentralisée fin 2007 et par le SCAC début 2008.

41. La coopération décentralisée en 2002

Les premiers jumelages franco-burkinabé sont couramment situés à la fin des années 60 avec l'exemple emblématique du jumelage entre les villes de Ouagadougou et Loudun scellé en 1967 sous l'égide du Docteur Joseph Conombo et de M. René Monory.

De fait, des liens d'échange, de solidarité et de coopération ont commencé bien avant, sous d'autres formes (jumelages religieux comme par exemple le jumelage entre les diocèses de Koupela et de Lyon qui a célébré son cinquantième anniversaire en 2006 !) qui allaient préfigurer la mise en place et le développement des jumelages entre des collectivités territoriales françaises et des villes et villages burkinabé. Ces relations vont se développer avec d'une part les élans de solidarité créés par la médiatisation des grandes sécheresses de 1973 et de 1984 puis par les évolutions institutionnelles (décentralisation de 1982 puis loi ATR de 1992 en France, premières étapes de la décentralisation au Burkina Faso avec la réforme institutionnelle de 1991, les premières élections municipales dans 33 communes urbaines en 1995 puis dans 49 communes en 2000).

C'est ainsi que se tiennent à Ouagadougou en février 1990 les premières rencontres de la coopération décentralisée. Il faudra attendre décembre 2002 pour la tenue des deuxièmes rencontres nationales sur la coopération décentralisée franco-burkinabé, rencontres qui se tiennent dans un contexte de mise sur agenda au Burkina Faso de l'extension du processus de décentralisation et dans une perspective de recherche d'une articulation féconde entre coopération décentralisée, décentralisation et développement local.

Les rencontres de 2002 permettent -rétrospectivement- de dresser un panorama de la coopération décentralisée franco-burkinabé¹⁰.

En 2002, alors qu'une centaine de partenariats étaient recensés¹¹, la typologie des coopérations décentralisées était la suivante :

- Des coopérations directes entre comités de jumelages ou associations, coopérations dans lesquelles les collectivités locales sont absentes, ou présentes de manière formelle,
- Partenariats de coopération conduits par les collectivités locales appuyés sur les relais associatifs, en particulier les comités de jumelage,
- Partenariats techniques entre collectivités locales.

¹⁰ D'après Sembene M., regards sur la coopération décentralisée franco-burkinabé – CUF CONACOD, 2002 et Actes de rencontres nationales sur la coopération décentralisée franco-burkinabé, MATD-CONACOD-CUF, 2003.

¹¹ Idem

Le bilan qu'en dressaient les différents analystes était alors le suivant :

| Des acquis : | Des faiblesses : |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Une coopération de proximité mobilisant à la fois des collectivités locales et des acteurs de la société civile, - Un engagement militant et citoyen qui s'inscrit dans la durée, - Les échanges riches et intenses permettant l'ouverture vers l'extérieur des acteurs. | <ul style="list-style-type: none"> - Une encore faible implication des collectivités locales, - La faiblesse organisationnelle -au Burkina Faso comme en France- des comités de jumelage principaux animateurs de ces partenariats, - La persistance du caractère personnel et affectif de certaines relations de coopération, - Des échanges insuffisamment préparés et souvent très protocolaires. |
| <ul style="list-style-type: none"> - La réalisation de nombreuses actions répondant aux besoins des populations, en particulier en termes d'équipements et d'infrastructures contribuant à l'amélioration des conditions de vie et de l'accès aux services de bases (eau, éducation, santé) des populations. | <ul style="list-style-type: none"> - L'organisation des relations de coopération autour d'actions ponctuelles et l'absence à la fois d'analyse du contexte d'intervention et de vision globale du développement du territoire, - L'absence d'interventions dans le domaine du soutien à l'économie locale, - Une appropriation sociale et technique difficile des actions réalisées, se traduisant en particulier par un manque d'entretien des infrastructures et de gestion des services mis en place. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Un premier niveau de renforcement des capacités des acteurs locaux par la mise en place et le fonctionnement d'instances locales (comités de gestion, cadres de concertation...) - Un début de prise en compte de la question de l'appui institutionnel | <ul style="list-style-type: none"> - L'insuffisance des capacités et des moyens d'action des communes burkinabé pour assurer une maîtrise d'ouvrage correcte des actions engagées sur leur territoire. |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Des pratiques de dons souvent inadaptés et générant des effets pervers |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Une faible concertation des acteurs locaux au Burkina Faso - Une faible concertation entre partenaires français et burkinabé dans la définition des objectifs et programmes |
| <ul style="list-style-type: none"> - Un effort pour améliorer la coordination et la structuration de la coopération décentralisée au Burkina Faso (création de la CONACOD¹²...) | <ul style="list-style-type: none"> - Des problèmes de coordination et de mise en cohérence des actions à l'échelle du territoire burkinabé. |

¹² Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

42. Evolution du contexte de la coopération décentralisée franco-burkinabé depuis 2002

Depuis 2002, les principales évolutions du contexte de la coopération décentralisée sont les suivantes :

Au Burkina Faso :

La mise en place de la décentralisation intégrale

L'adoption en 2004 de la loi N°055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso puis la tenue des élections municipales de 2006 et des élections régionales ont profondément changé le paysage institutionnel burkinabé :

- Communalisation intégrale du territoire national, avec :
 - o la création de 302 communes rurales correspondant aux territoires des départements
 - o la mise en place dans chaque village d'un Conseil Villageois de Développement placé sous l'autorité du conseil municipal
 - o l'évolution des communes urbaines, dont le territoire s'étend pour épouser celui du département dans lequel elles sont situées et donc qui intègrent maintenant un espace rural et les villages qui le compose.
- Maintien des provinces (45 en tout) comme échelon de déconcentration, sans mise en place de collectivité locale de même niveau.
- Mise en place des treize régions (à la fois collectivités territoriales et circonscription administrative), la collectivité régionale ayant « vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement »
- Transfert progressif des compétences aux collectivités, fortement accélérés par les décrets de février 2009.

La mise en place de la décentralisation intégrale a donc questionné directement les relations de partenariat franco-burkinabé :

- Comment faire évoluer les relations de jumelage pour intégrer la mise en place des communes ? Ou se situera la maîtrise d'ouvrage de la coopération décentralisée ?
- Comment doivent s'articuler les nouvelles communes avec les anciens comités de jumelage ?
- Les collectivités françaises ayant des partenariats avec des villages doivent-elles étendre leur partenariat aux nouvelles communes ?
- Les collectivités françaises ayant des partenariats avec les provinces doivent-elles le maintenir en ayant pour interlocuteur les autorités administratives de la province, l'ensemble des élus des communes de la province ou doivent-elles nouer une relation avec la Région dont dépend la Province ?
- Comment utiliser ces évolutions pour mettre en place une coopération de territoire à territoire impliquant les différents acteurs de chacun des territoires ?

Des réponses institutionnelles à partir de ces questions sont en cours avec le projet de décret portant organisation et fonctionnement des comités de jumelage et l'instruction du MATD en date du 17/04/2009 qui instruit les Hauts Commissaires de faire diligence pour que les conventions de coopération gérées par des circonscriptions administratives soient reversées aux collectivités territoriales.

La mise en place de la Maison de la Coopération Décentralisée

La Maison de la Coopération Décentralisée (MCD) a été créée en 2003 de la volonté de quatre collectivités locales françaises - Ville de Brest, Départements du Doubs, Territoire de Belfort et

Région Limousin - en concertation avec une association de droit burkinabé -ACACIA- soucieuses de mutualiser leurs moyens dans le but de favoriser l'émergence de projets concertés et communs et de disposer d'un outil de suivi et d'accompagnement de leurs programmes de coopération décentralisée avec leurs homologues burkinabé.

Progressivement la MCD est devenu un acteur au service de l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée, visant à « accompagner concrètement des collectivités locales dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des partenariats de coopération décentralisée de renforcer l'efficacité et la cohérence de leurs interventions pour faciliter leur articulation avec le processus de décentralisation »¹³.

Aujourd'hui la MCD, qui compte une centaine de collectivités territoriales burkinabé parmi ses membres, devient le service spécialisé de l'AMBF en matière d'appui à la coopération décentralisée. Cette relation est officialisée dans une convention signée entre la MCD et l'AMBF.

Cette évolution pose la question de la coordination et des synergies entre dispositifs d'appui au Burkina Faso et entre la France et le Burkina Faso (relations CUF / MCD...).

Le manque d'effectivité des dispositifs publics d'appui et de contrôle de la coopération décentralisée

Durant la période 2002 – 2008 la CONACOD (commission nationale de la coopération décentralisée), créée par décret en 2000, s'est réunie en assemblée générale une seule fois en 2005 et son activité a été réduite.

Durant sensiblement la même période (2003-2007) la DCOD est passée par une période de léthargie durant laquelle les outils qu'elle avait mis en place antérieurement (site internet, base de données...) n'ont pas été actualisés, les actions qu'elle menait (missions de terrain, appui aux partenaires, impulsion et valorisation des bonnes pratiques...) ont sensiblement diminués, au détriment de la visibilité de l'action publique en matière d'appui et de contrôle des relations de coopération décentralisée qui incombent à la DCOD.

Depuis 2007 la DCOD est en cours de redynamisation.

En France :

L'évolution de la politique d'appui à la coopération décentralisée du MAEE français

L'appui à la coopération décentralisée du MAEE est passé d'une logique d'appui au « bon projet » à une logique d'appel à projet.

Ces appels à projet sont basés sur :

- la fixation par le MAEE de critères stricts en matière d'éligibilité, en particulier sur le plan du respect des textes régissant la coopération décentralisée (rejet des projets qui ne s'inscrivent pas directement dans une relation de collectivité à collectivité validée par une convention), mais aussi en matière de contenu (rejet des actions humanitaires...).
- la définition de priorités thématiques ou institutionnelles orientant la sélection des projets, comme l'intégration d'actions d'appui institutionnel, la présentation de projets associant plusieurs collectivités...

¹³ Source : site internet de la MCD.

Sur la même période on peut constater une très grande diversité des lignes de financement (financements MAAIONG-CNG, financements délégués aux SGAR, financements délégués au SCAC, appel à projet annuel, appel à projet triennal) entraînant une certaine confusion.

Cette évolution de la politique d'appui d'une part impulse des évolutions dans le contenu même des projets et d'autre part tend à favoriser les coopérations décentralisées pouvant compter sur des personnels spécialisés dans le domaine et ayant une bonne pratique administrative.

Le changement de rôle de l'AFVP

Pendant plusieurs années, au Burkina Faso comme dans d'autres pays (Niger par exemple) l'AFVP avait la possibilité de se positionner comme opérateur de projet et à ce titre était devenu l'opérateur privilégié de nombreuses coopérations décentralisées cofinancées par le MAE. La majorité de ces projets s'inscrivait dans un cadre préfigurant la décentralisation, sous l'appellation de Programme d'Appui au Développement Local (PADL).

Le changement de missions de l'AFVP, avec la remise en cause de son rôle d'opérateur l'a amené à se retirer de son rôle d'opérateur de relations de coopération décentralisée et a amené les collectivités territoriales soit à identifier des opérateurs burkinabé soit à modifier leur modalités d'intervention.

Le développement de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises

Enfin, sur la période, il est possible de noter un renforcement de l'action extérieure des collectivités françaises, qui peut s'expliquer à la fois par une conviction de plus en plus partagée de l'importance stratégique et politique pour les collectivités françaises de développer des relations internationales ainsi que par les nombreuses alternances à l'issue des élections locales régionales, départementales et communales, alternances qui ont renouvelé les exécutifs des collectivités et favorisé l'intérêt pour les questions internationales.

43. Etat des lieux de la coopération décentralisée franco-burkinabé en 2008

Malgré de nombreuses tentatives de la part des organisations d'appui à la coopération décentralisée il n'existe pas d'information centralisée sur l'état de la coopération décentralisée franco-burkinabé. Les différentes sources d'information sont parcellaires et portent sur des champs qui correspondent rarement d'un répertoire à l'autre.

En croisant les sources d'information existantes et en la complétant d'une enquête postale et téléphonique complémentaire, 171 « partenariats »¹⁴ déclarés ou recensés comme coopération décentralisée ont été identifiés. Une analyse de ces « partenariats » permet d'identifier que :

- *Sont répertoriés sous le terme générique de jumelage des actions qui ne répondent pas à la définition du jumelage.*

Certains de ces « partenariats » appelés jumelages recouvrent des actions menées de manière autonome par des acteurs du territoire de la collectivité française, d'autres des actions menées par des associations du territoire de la collectivité française qui sont partiellement subventionnées par la collectivité française. Par exemple, à notre connaissance le « jumelage » Marvejols – Siby, n'a pas existé comme tel. Il a existé par contre une relation entre le LEGTA de Marvejols et le CFJA (centre de formation des jeunes agriculteurs) de Siby. Pourtant ce « partenariat » est parfois recensé comme jumelage ou coopération décentralisée.

¹⁴ Nous utilisons ce terme générique de « partenariat » pour différencier l'ensemble des relations recensées de celles qui correspondent à des relations de coopération décentralisée.

- Certains « partenariats » n'ont jamais débouché sur une délibération et la signature d'un accord entre les deux collectivités territoriales.
Il existe de nombreuses relations de « partenariat » qui restent « informelles » pendant plusieurs années, sans s'inscrire dans un cadre conventionnel. Certaines de ces relations de « partenariat » sont d'ailleurs totalement portées par des associations qui utilisent le « chapeau » des collectivités pour légitimer leur action.
- Certains « partenariats » sont inactifs sur un temps long.
Les « partenariats » se construisent, se formalisent, se développent, mais ne sont quasiment jamais dissous. Il est donc très difficile d'identifier les « partenariats » qui de fait sont morts, ceux qui sont simplement dans une phase de sommeil et pourront redémarrer. Parfois des partenariats peuvent s'être interrompu pendant plusieurs années (Vendôme-Boulsa, Tremblay-Loropeni...) puis repartir (Vendôme-Boulsa par exemple).
- Certains « partenariats » ne sont absolument pas renseignés
Pour certains « partenariats » il n'est pas possible d'avoir accès aux informations, soit parce que les porteurs de la relation ne souhaitent pas la diffuser, soit parce qu'il est impossible d'identifier qui est porteur (par exemple dans certaines communes recensées comme ayant un « partenariat », il a été impossible de trouver un interlocuteur qui puisse renseigner sur ce « partenariat », tous les services sollicités ne possédant aucune information.
- Certains « partenariats » sont seulement formels
Il existe des « partenariats » qui existent sur le papier mais qui ne recouvrent pas une relation. Cette situation est particulièrement vraie dans le cadre des coopérations développées dans le cadre de la loi Oudin Santini, où la collectivité territoriale française (EPCI par exemple) a bien formalisé une convention avec une collectivité au Burkina Faso, mais n'intervient de fait que comme financeur ou co-financeur en complément à d'autres bailleurs de fonds ou à une relation de coopération décentralisée existant par ailleurs entre collectivités territoriales.

Dans le traitement des données, un certain nombre de « partenariats » n'ont donc pas été retenus, car ne correspondant pas aux critères de définition d'une coopération décentralisée :

Quelques exemples de partenariats non retenus et des motifs de non prise en compte dans le cadre de l'étude.

| Relations de partenariat | Observations |
|--|--|
| Marjevols/Siby | Pas de relations entre les deux collectivités ; mais relations entre deux associations se situant de part et d'autres. |
| Morannes/Zam | Partenariat concernant une association qui est actuellement dissoute |
| Plombières-lès-Dijon/ Weontenga | Relation d'association à association |
| Manosque/ Gombélédougou | Appui une association française qui intervient au Burkina Faso |
| Lorient/Villy | Coopération éteinte (autrefois animée par une association qui n'existe plus) |
| Saint Christol/ Bidi | Pas d'informations |
| Ancy sur Moselle /SECACO | Pas de lien formel. Subvention aux actions d'une association |
| Etueffont / Yaoghin | Parrainage de 2 enfants, pas de confirmation avec Comité de jumelage |
| L'Isle sur la Sorgue / Pissila | Convention en préparation, subvention à une association |
| Communauté de Commune de Sommières / Doudou et Koïrézéna | Opération ponctuelle dans le cadre des inondations de 2002 déjà terminée. |

Elaboration : CIEDEL

A partir des informations qu'il a été possible de recueillir et en ne retenant pas les types de « partenariats » décrits ci-dessus il est possible de recenser 114 partenariats de coopération décentralisée, qui remplissent les conditions suivantes :

- Implication - plus ou moins importante - de la collectivité locale française actée à travers la signature d'une convention (charte, jumelage, protocole d'accord....)
- Réalisation d'actions, ou pour le moins d'échanges, dans les trois dernières années.
- Disponibilité d'un minimum de données permettant de faire un traitement statistique du partenariat.

Ces 114 partenariats représentent donc les 114 relations de coopération décentralisée entre des collectivités territoriales burkinabé et françaises que les informations disponibles permettent de recenser. Ces 114 coopérations décentralisées sont extrêmement différenciés sur tous les plans :

- Nature de la collectivité territoriale française :
Région, Département, Intercommunalité, Commune,
- Nature du partenaire burkinabé :
Collectivité territoriale : Régionale, Commune
Association de collectivités locales : Réseau ou association de Communes
Circonscription administrative : Province
- Localisation des collectivités :
La coopération décentralisée franco-burkinabé implique des collectivités des 13 régions du Burkina Faso et des 22 régions métropolitaines françaises.
- Taille des partenaires :
Nombre d'habitants, superficie...
- Durée de la relation :
Depuis 42 ans (Ouagadougou-Loudun) à quelques mois (Léba-Nueil les Aubiers)
- Budget mis en œuvre
Certaines coopérations mobilisent un budget annuel supérieur au million d'euros¹⁵ et d'autres quelques milliers d'euros.
- Origine des financements :
Certaines coopérations agissent uniquement sur leurs fonds propres, d'autres sont appuyées par des financements publics de l'Etat français, d'autres combinent des financements publics ou privés, d'autres enfin cherchent à déclencher des financements institutionnels.
- Domaines de la coopération :
Santé, eau, éducation, développement local, parrainage d'enfants, développement économique, appui institutionnel, appui à la société civile, échanges culturels, tourisme solidaire...
- Nombre de domaines concernés par la coopération :
Certaines coopérations décentralisées se centrent sur un seul domaine, d'autres couvrent des champs très larges.
- Nature de la relation :
Jumelage, coopération décentralisée .
- Pluralité de la relation :
 - o relation entre deux collectivités,
 - o relations complexes :
 - relations tripartites
Par exemple entre collectivités territoriales française, allemande et burkinabé,
 - relations multiples :
Par exemple entre, en France, un Département et des Collectivités Territoriales de ce département et au Burkina Faso, une Région, une Province de cette région et les Communes Burkinabé de cette province.
- Implication plus ou moins importantes des différentes catégories d'acteurs des territoires :
élus, techniciens, établissement publics, associations...
- Mise en place ou non d'un service spécialisé au sein des services de la collectivité territoriale,
- Recours ou non à des opérateurs techniques français et burkinabé, et sur des fonctions de natures différentes (maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'œuvre, appui-conseil...)

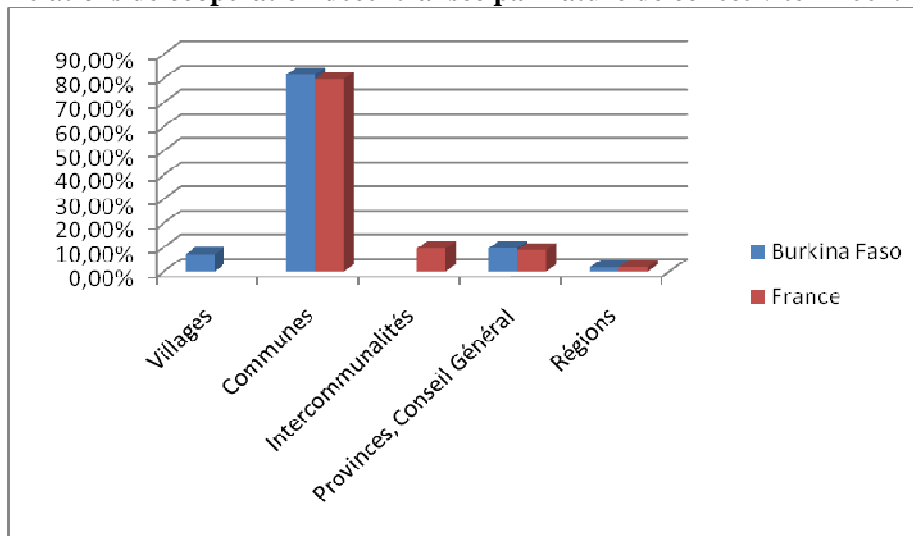
¹⁵ Nous parlons ici du budget total, sans que celui-ci transite obligatoirement totalement par l'intermédiaire de la collectivité burkinabé.

- Inscription dans la seule loi Thiollière ou dans la loi Oudin Santini ou les deux...
- Recours à différents organismes d'appuis techniques et financiers tant en France qu'au Burkina.
- ...

Face à cette diversité et cette complexité des relations de coopération décentralisée entre collectivités territoriales burkinabé et françaises, diversité et complexité qui en font tout l'intérêt, quelques grands constats peuvent être réalisés à partir de l'analyse des données existantes :

La majeure partie des relations sont des relations de niveau communal, tant au Burkina Faso qu'en France :

Relations de coopération décentralisée par nature de collectivité – 2007.



Elaboration : CIEDEL

Tant côté français que côté burkinabé, les collectivités territoriales impliquées dans des relations de coopération décentralisée sont à plus de 80 % les communes, et pratiquement à 90 % si on regroupe communes et villages au Burkina et communes et intercommunalités en France. Ceci s'explique en partie par le fait que tant au Burkina qu'en France, les communes sont les collectivités territoriales les plus nombreuses, et de loin.

Dans le même temps, force est de constater que les Régions sont très peu impliquées, et les conseils généraux et les provinces non plus.

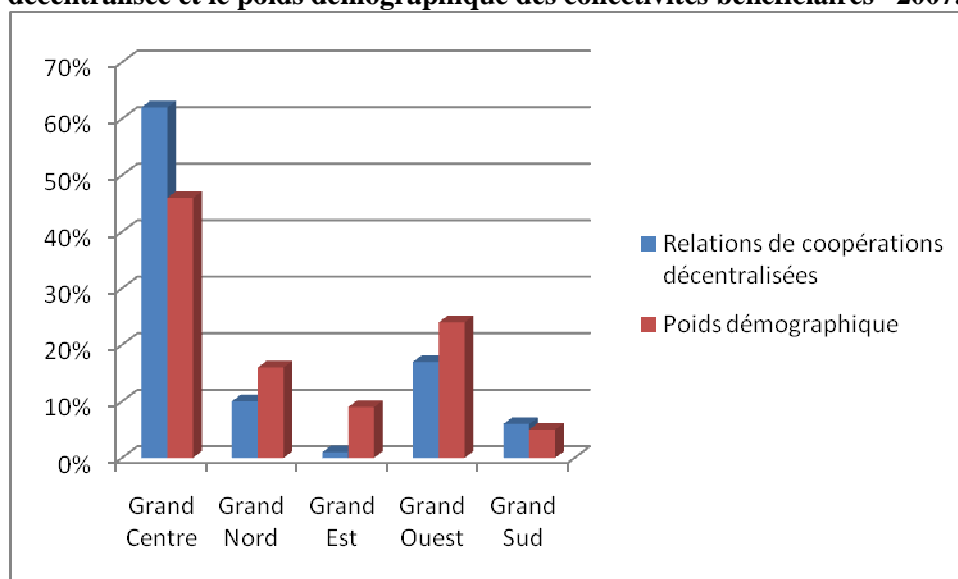
Cette situation est significative de relations de coopération décentralisée « de proximité » basées sur des engagements citoyens (les comités de jumelages), sur des motivations de solidarité qui sont des engagements qui se jouent avant tout au niveau local.

La répartition géographique des relations de coopération décentralisée est inégale :

Si en France, les relations de coopération décentralisée avec le Burkina Faso sont relativement bien réparties sur le territoire national (cf carte ci-après), au Burkina Faso les partenariats sont concentrés d'une part autour de la capitale (dans ce que nous pouvons appeler le « Grand Centre¹⁶ » et d'autre

¹⁶ Grand Centre = régions du Centre, Centre Ouest, Centre Sud, Centre Nord, Plateau central, Centre Est ; Grand Nord = régions du Sahel et du Nord ; Grand Est = région de l'Est, Grand Ouest = régions des Hauts Bassins, de la Boucle du Mouhoun, des Cascades ; Grand Sud = Sud Ouest.

Comparaison par grandes régions entre le nombre de relations de coopération décentralisée et le poids démographique des collectivités bénéficiaires– 2007.

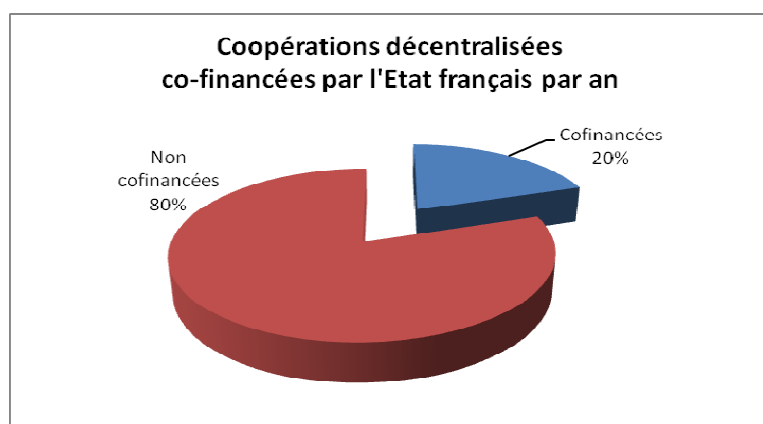


Elaboration CIEDEL

Ceci s’explique pour tout un faisceau de raisons, dont la première est celle de l’accessibilité. On peut toutefois faire l’hypothèse que les facteurs liés à l’éducation de base (possibilité pour les collectivités et comités de jumelage français d’avoir assez d’interlocuteurs parlant français dans les villages), aux réseaux nationaux et internationaux (localités ayant des ressortissants dans la capitale et/ou en contact avec l’étranger et pouvant nouer des relations) et enfin le fait religieux (plus grande proximité avec les zones où la religion catholique est présente), sont aussi des facteurs importants.

La majeure partie des coopérations décentralisées ne bénéficie pas de financement de l’Etat français :

De fait, si l’on prend sur une année, seul un cinquième des relations de coopération décentralisée bénéficie d’un financement de l’Etat français.



Elaboration : CIEDEL, données 2007

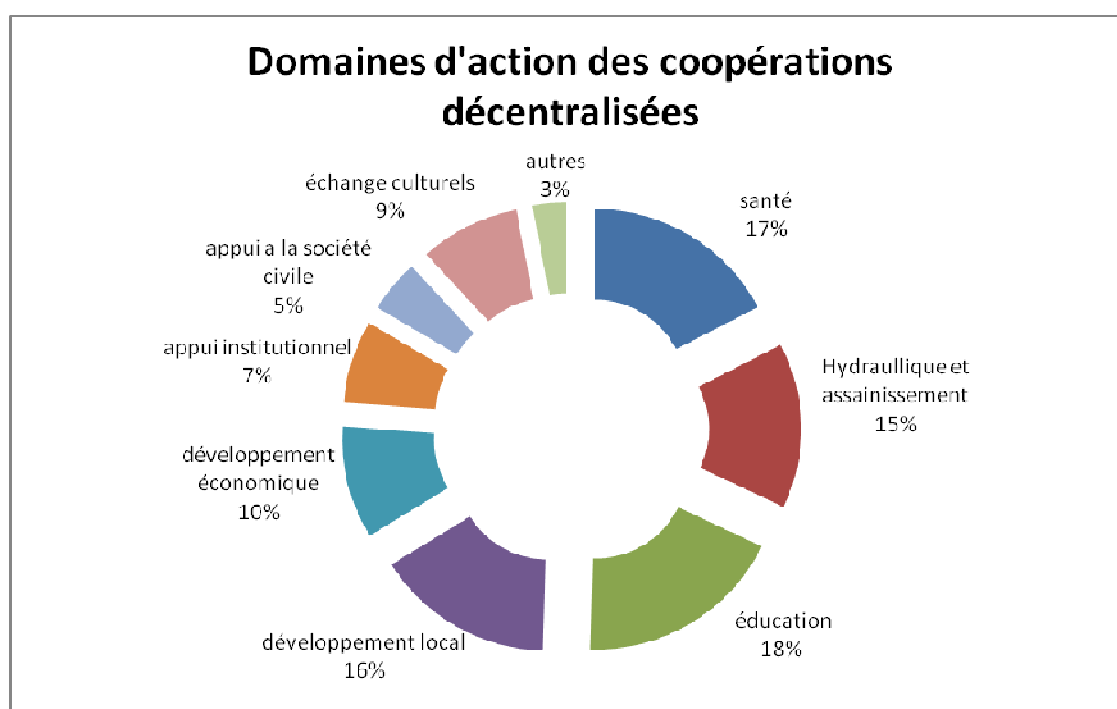
La majeure partie des coopérations s'inscrivent dans la durée :

Près de 80 % des relations de coopération décentralisée sont des relations qui à ce jour existent depuis plus de six ans.

Ceci est significatif de la longévité des relations de coopérations décentralisées franco-burkinabé, caractéristique forte de la coopération décentralisée par rapport à d'autres formes de coopération.

Une répartition sectorielle des actions fortement marquée vers les secteurs sociaux :

La répartition sectorielle des actions mises en œuvre par les coopérations décentralisées est concentrée autour des services sociaux de base : éducation, eau potable et l'assainissement, santé qui représentent plus de 50 % des actions mises en œuvre dans le cadre des relations de coopération décentralisée

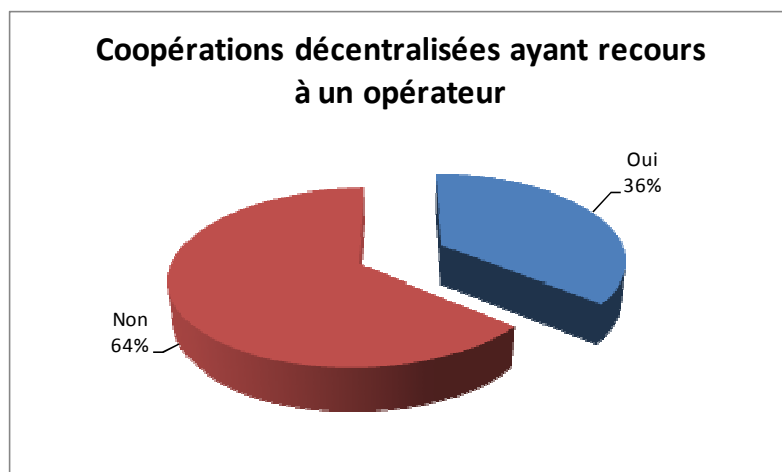


Elaboration CIEDEL, données 2007

Les actions dans les secteurs promus plus récemment par les pouvoirs publics français comme burkinabé, tels que le développement économique et l'appui institutionnel sont encore les parents pauvres, représentant à peine 10 % des actions chacun.

Un nombre significatif des coopérations a recours à des opérateurs

Bien que cette information ne puisse pas être recueillie avec précision pour les 114 relations de coopération décentralisée, il ressort de la base de données établie que plus d'un tiers des coopérations décentralisées ont recours à un opérateur autre qu'un comité de jumelage dans la mise en œuvre de la relation et/ou des actions.



Elaboration : CIEDEL, données 2007

Ceci recouvre des réalités très diversifiées :

- les opérateurs peuvent aussi bien être des associations, des ONG, des bureaux d'étude ou des consultants indépendants.
- Il peut s'agir d'opérateurs ayant des fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée, de maîtrise d'œuvre ou d'opérateur d'appui-conseil jouant juste un rôle d'accompagnement.
- Enfin ces opérateurs peuvent prendre en charge l'ensemble de la coopération décentralisée, ou simplement un volet de celle-ci.

Une coopération importante numériquement, diversifiée mais dont les évolutions restent lentes :

Plus de 110 relations de coopération décentralisées, tous les types de collectivités territoriales existants engagés, des montages institutionnels très diversifiés, des financements très différents... La coopération décentralisée franco-burkinabé est bien un point fort des relations entre citoyens et de la coopération franco-burkinabé et sa diversité en montre sa vitalité.

Par contre, sa concentration géographique dans les régions les plus « accessibles », la concentration des actions¹⁷ autour des domaines sociaux, montre que celle-ci reste une coopération décentralisée centrée sur la réalisation des actions et a du mal à évoluer quant à ses fondements pour devenir une coopération décentralisée d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

44. Des bilans réalisés en 2007 qui restent nuancés :

Le bilan¹⁸ dressé lors des assises de la coopération décentralisée de décembre 2007 par M. le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, part du constat que « les partenariats de coopération décentralisée entre collectivités françaises et burkinabé se caractérisent par des pratiques diversifiées et multifformes qui montrent la richesse et la vigueur de la coopération décentralisée ». Il dresse ensuite le tableau suivant :

¹⁷ Les mêmes constats avaient été faits en 2006 par Taoufik Lalou, AT auprès de l'AMBF qui a réalisé un important travail de cartographie de la coopération décentralisée.

¹⁸ Assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé 6 et 7 décembre 2007, documents finaux.

| Des atouts : | Des faiblesses : |
|--|---|
| - L'amélioration des conditions de vie des populations à travers des investissements dans (...) l'éducation, la santé ainsi que le soutien à l'économie locale | - Des problèmes d'entretien et de maintenance des infrastructures - Un suivi limité des actions sur le terrain |
| - Le renforcement des capacités d'organisation et d'intervention des acteurs locaux | - Un manque de prise en compte de l'accompagnement organisationnel des structures en charge de la gestion des infrastructures |
| - Une prise en compte progressive de la question de l'appui institutionnel aux collectivités burkinabé | - Une analyse parfois insuffisante des priorités et des contextes d'intervention des projets entraînant une appropriation sociale et technique des actions parfois difficiles |
| - Une dynamique d'apprentissage de la concertation de la négociation et de la gestion des affaires publiques | - Des contraintes dans l'organisation des échanges (limites dans l'implication des organisations de la société civile). |
| | - Un déséquilibre dans la répartition géographique de la coopération décentralisée. |
| | - Un problème de cohérence et de coordination des actions à l'échelle locale et nationale au Burkina Faso. |

Ce bilan recoupe largement celui fait par l'Ambassade de France à l'occasion de la conférence de presse « aides françaises au Burkina Faso, bilan 2007 et perspectives 2008 qui soulignait : La coopération décentralisée « est pour le Burkina Faso une démarche de coopération reconnue, qui a largement fait ses preuves en matière d'appui au développement et de renforcement des communautés de base (...) » ; mais son « bilan (est) mitigé (car il s'agit d') une démarche qui tend à se professionnaliser mais qui reste fragile : manque de suivi, action isolée, absence de vision à moyen terme, faiblesse organisationnelle, réticence au changement, méconnaissance du contexte »¹⁹.

L'évaluation de terrain a cherché à approfondir les constats faits par les autorités françaises et burkinabé, à les compléter, à les expliquer et à en tirer des recommandations pour tirer le meilleur parti possible de l'engagement des citoyens français et burkinabé dans ces relations depuis maintenant plus de 40 ans.

¹⁹ Ambassade de France au Burkina Faso, Conférence de presse aides françaises au Burkina Faso : bilan 2007 – perspectives 2008. Résidence de France, mai 2008 ; http://www.ambafrance-bf.org/rubrique.php?id_rubrique=50.

V. Le bilan des actions et relations de coopération décentralisée

Le travail de terrain réalisé auprès des collectivités territoriales françaises et burkinabé, des opérateurs de la coopération décentralisée et de personnes ressources, complété par l'exploitation d'une importante documentation permet d'avancer des réponses aux principales questions évaluatives.

L'évaluation a été réalisée à partir d'un échantillon représentatif de la diversité des situations des coopérations décentralisées. Quand cela est nécessaire, les constats, analyses et jugements seront autant que faire se peut replacés par rapport à cette diversité et aux éléments clefs de catégorisation qui en découlent (communes urbaines ou communes rurales, implication ou non des comités de jumelage, niveau de collectivité impliqué...). Par contre pour une partie importante de ce bilan, qui est transversale aux différentes coopérations, nous le généraliserons à l'ensemble des coopérations décentralisées franco-burkinabé.

Le présent bilan est construit en trois points :

- **Au niveau des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée :**
Le bilan des résultats et des effets,
- **Au niveau des relations entre les collectivités territoriales ayant noué des coopérations décentralisées :**
L'évaluation de la qualité de ces partenariats,
- **Au niveau de l'articulation des coopérations décentralisées entre elles, avec les projets et programmes et avec les politiques publiques :**
L'évaluation de la cohérence de la coopération décentralisée avec les autres interventions.

Il permet de déboucher sur une proposition de typologie analytique des relations de coopération décentralisée et des recommandations en direction des collectivités territoriales.

51. Les résultats et effets de la coopération décentralisée au Burkina Faso²⁰ :

Dans un premier temps, l'évaluation s'est concentrée sur les actions mises en œuvre au Burkina Faso dans le cadre des relations de coopérations décentralisées. L'évaluation a cherché à identifier les principaux résultats obtenus et à partir de là les changements qu'elle avait produit.

Ce bilan est centré sur les résultats et effets obtenus par la coopération décentralisée au niveau des échanges, des services sociaux de base, du développement économique, du développement local et de l'appui au processus de décentralisation.

La coopération décentralisée : des échanges et des relations entre les hommes

Historiquement, la coopération décentralisée est d'abord une pratique de solidarité basée sur des relations humaines entre élus, fonctionnaires, responsables associatifs et citoyens de tous âges.

Le premier résultat de la coopération décentralisée franco-burkinabé est là : des rencontres, des échanges, des relations interpersonnelles qui se nouent et perdurent dans le temps.

Tel jumelage -toujours actif- né au début des années 1970 a pour origine le mariage d'un militaire burkinabé avec une ressortissante d'une ville française. Telle coopération d'un département français et d'une vingtaine des collectivités territoriales de son territoire d'après les estimations de son directeur

²⁰ Le champ de l'évaluation était limité à l'évaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé, dans ses résultats et ses effets au Burkina Faso. Les résultats et les effets en France n'ont pas été pris en compte dans le présent travail.

des relations internationales mobilise environ 200 000 personnes sur son territoire dont nombreuses sont celles qui soit se sont rendus au Burkina Faso, ont accueilli des burkinabé chez eux et ont participé à des spectacles culturels burkinabé...

Ces échanges prennent des formes extrêmement variées : visites de délégations, chantiers, séjours touristiques, stages (élèves des IFSI, élèves ingénieurs...), échanges scolaires, visites amicales... Ils combinent à la fois échanges interpersonnels ou interinstitutionnels, participation à des actions, dons, échanges interculturels...

Le rapport d'activité d'un comité de jumelage d'une ville française d'une trentaine de millier d'habitant avec une commune rurale burkinabé décrit par le détail des exemples de relations de ce type :

« En juillet 2007 : chantier au Burkina Faso animé par deux membres de l'association. 12 participants français ; construction d'un logement d'instituteur + plantation d'arbres,
En Août 2007 : chantier au Burkina Faso animé par deux membres de l'association. 13 participants français ; construction d'un logement d'instituteur + plantations d'arbres.
(...)
Comme à l'accoutumée, les responsables de chaque session ont proposé une découverte du milieu traditionnel avec visite protocolaire au chef et visites d'artisans, ateliers d'artiste, etc...

La présence d'une enseignante en musique, participants aux chantiers de juillet a permis de procéder à des enregistrements de chants et musiques traditionnels qui seront poursuivis en juillet 2008. Les prémisses d'un projet d'appui à une troupe de théâtre local sous le vocable « Jeunesse, Action Développement » ont été posées à cette occasion.
(...)
Les vêtements et équipements divers laissés par les participants des deux sessions ont été donnés à une association caritative locale.
(...)
Créée par des ressortissants de la commune burkinabé à Ouagadougou, une école privée bénéficie d'un appui de notre association en contrepartie de prestations gratuites (hébergement des groupes à l'arrivée, gardiennage du matériel). En outre, elle offre l'opportunité d'une rencontre toujours très riche avec ses fondateurs, très engagés dans la promotion de l'éducation et des Droits de l'Homme dans leur pays.
Chaque participant aux chantiers a transporté, sur son contingent de bagages et donc sans frais pour l'association, 5 kg de livres (encyclopédies, dictionnaires, romans...) destinés à la bibliothèque de l'école.
(...)
L'école a encore bénéficié d'un envoi de matériel de laboratoire offert par le collège et le lycée »²¹

Ces relations et cette multitude de liens, qui se mettent en place initialement entre associations ou comités de jumelage, se développent ensuite entre opérateurs impliqués dans les relations de coopération (écoles, hôpitaux, organisations paysannes...), entre personnes (visites amicales, séjours touristiques...) et peuvent perdurer indépendamment de la relation de coopération décentralisée. Cette dimension de la coopération décentralisée, est essentielle pour en saisir à la fois la profondeur et l'enracinement en France comme au Burkina Faso.

Comme souligné dans d'autres évaluations de la coopération décentralisée, « les relations de coopération décentralisée ont ainsi des effets positifs sur les personnes et organisations qui y sont impliquées en termes :

- D'ouverture sur le monde, d'ouverture culturelle. Celles et ceux qui participent aux actions sont confrontés à des modes d'organisation et de vie d'une société qui souvent constituent un véritable apprentissage dans les relations interculturelles,
- De confiance et de respect mutuel. La découverte de savoirs détenus par d'autres modifie les regards et incite au respect »²².

²¹ Les amis de Poa, Rapport Moral 2007-2008.

Toutefois, ces effets -tant en France qu'au Burkina Faso- sont mal connus²³ et peu appréhendés par les acteurs des coopérations décentralisées. Comme le soulignait une autorité locale burkinabé, en parlant des visites des délégations de la collectivité territoriale partenaire de sa commune « ils disent qu'ils repartent riches, je ne sais pas de quoi ; ils disent qu'ils ont beaucoup appris, je ne sais pas ce qu'ils ont appris »²⁴. La même interrogation existe de l'autre côté, ou -au-delà des apports matériels- les participants aux échanges ont des difficultés à exprimer ce qu'apporte aux burkinabé ces relations d'échange.

Des réalisations qui améliorent les conditions de vie des habitants, mais qui sont confrontées à des problèmes de pérennité :

Indéniablement les relations de coopération décentralisée contribuent à l'amélioration des conditions de vie des habitants du Burkina Faso : constructions et équipements d'écoles, de collèges et de lycée, mise en place de centres d'alphabétisation, construction et équipement de centres de santé et d'hôpitaux, réalisation et équipements de forages, réalisations de latrines, constructions de maisons des jeunes, installation de salles informatiques et de connexions Internet... Les dons sont nombreux, les réalisations sont innombrables.

Par exemple, l'évaluation en 2005 de 25 ans de coopération d'un département français et de ses partenaires (comité de jumelage, associations collectivités territoriales) a permis d'établir le tableau de synthèse suivant des réalisations dans les domaines de l'eau, l'éducation et la santé (les ¾ du total des investissements réalisés) dans la province burkinabé jumelle :

| | |
|--|-----|
| I. Hydraulique | |
| Eau potable | |
| - Réalisation et réhabilitation de forages | 78 |
| - Construction de puits grand diamètre | 11 |
| - Constructions de puits | 37 |
| Aménagements hydrauliques | |
| - Construction et réfection de retenues | 47 |
| - Aménagement de mars (« boulis ») | 46 |
| - Construction et réparation de digues | 216 |
| - Construction de diguettes | 235 |
| II. Education | |
| Aménagement scolaire | |
| - Construction de classes | 111 |
| - Rénovation de classes | 35 |
| - Construction de bâtiments scolaires annexes | 11 |
| - Construction de logements pour les enseignants | 48 |
| - Construction de blocs latrines | 82 |
| Renforcement des capacités | |
| - Centre d'alphabétisation | 30 |
| - Parrainages scolaires | 297 |

²² Husson et al. (CIEDEL, CERRS), Evaluation de la coopération décentralisée maroco-française, janvier 2009, France Coopération, PAD Maroc, DGCL.

²³ Plusieurs rapports du CIEDEL apportent des éléments sur l'impact en France de la coopération décentralisée et des échanges internationaux à Romans sur Isère, Chambéry et Saint Symphorien sur Coise. Par contre il n'existe pas à notre connaissance de rapports sur l'impact de ces échanges sur les personnes qui y participent au Sud.

²⁴ Compte-rendu d'entretien

| III. SANTE | |
|---|----|
| Aménagement d'infrastructures sanitaires | |
| - Construction et réhabilitation de centres de santé | 7 |
| - Construction de salles (hospitalisation, maternité, etc.) | 27 |
| - Construction de postes de santé primaire (PSP) | 56 |
| - Construction de logement pour le personnel | 5 |
| - Autres bâtiments | 2 |
| Fournitures d'équipements | |
| - Fourniture d'ambulance | 3 |
| - Fourniture de moto brancards | 4 |
| Renforcement des capacités | |
| - Envoi de volontaires | 13 |
| - Personnel local formé | 58 |

Source :²⁵

Le même rapport souligne que « les infrastructures réalisées souffrent, dans leur ensemble, d'un très grand déficit d'entretien de la part de la population ».

Ce constat est généralisé, comme le montrent ces quelques exemples.

La difficile question de la pérennité des équipements :

Dans une commune rurale en coopération avec une ville française depuis 1985, il apparaît que les plaques solaires qui avaient été installées pour électrifier les centres d'alphabétisation se retrouvent maintenant chez des particuliers qui les ont utilisées pour mettre en place un service payant de recharge de batterie. De même sur les trois forages réalisés dans le chef lieu, seul un fonctionne à ce jour.

Le président d'un comité de jumelage nous confiait avoir réalisé un déplacement l'hivernage dernier (période de pluie et de vacances scolaires) dans un village où venait d'être construite une école. Lors de sa mission il a constaté que l'école servait d'abri aux chèvres et aux moutons²⁶.

Une autre coopération décentralisée, initiée depuis le début des années 70, nous informait que dans les investissements qu'ils programment chaque année, les réhabilitations d'infrastructures financées les années antérieures étaient de plus en plus nombreuses²⁷.

C'est ainsi que dans son dernier programme triennal, une coopération à côté de la réalisation de 10 nouveaux forages en a réhabilité 20²⁸.

Ce problème d'entretien et de pérennité n'est pas spécifique aux actions de la coopération décentralisée.

Par exemple, dans le domaine de l'hydraulique l'inventaire national des ouvrages hydrauliques de 2005, souligne que malgré le fait que beaucoup de projets d'équipements aient été mis en œuvre récemment et qu'il y ait de nombreux projets de réhabilitation, le taux national de pompes fonctionnelles n'est que de 77 %, ce pourcentage descendant jusqu'à 54 % dans certaines régions du

²⁵ Collombon J-M et Sanon S., Evaluation rétrospective de coopération décentralisées menées par le département de la Seine Maritime dans la province du Bam au Burkina Faso, rapport final, décembre 2005. GRET

²⁶ Compte-rendu d'entretien

²⁷ Compte-rendu d'entretien

²⁸ Compte-rendu d'entretien.

pays²⁹. Pour les mini AEP 72 % sont fonctionnelles et pour les postes d'eau autonomes, ce pourcentage tombe à 51 %³⁰.

La coopération décentralisée est mise en œuvre par des institutions (collectivités territoriales) et des personnes (élus, fonctionnaires territoriaux) qui ont l'expérience de la gestion du service public et des problématiques liées à sa continuité. Pourtant, en termes de pérennité elle n'a pas de meilleurs résultats que l'Etat burkinabé, les projets et les ONG.

Au-delà, des explications classiques sur le défaut d'appropriation de ces réalisations, plusieurs autres raisons peuvent expliquer cela, qui sont clairement identifiées dans la note d'information interne réalisée par une coopération décentralisée à partir du rapport d'évaluation externe commandité souligné :

« Il y a eu beaucoup de réalisations :

- Des écoles
- Des puits, des postes de santé primaire,
- Des latrines, mais pas toujours utilisées (...)

Mais nous avons trop souvent :

- Manqué d'exigence quant à la qualité : ex la dalle de l'école et plus récemment le logement des maîtres qu'il a fallu reprendre
- Manqué d'exigence quant à l'entretien
- Négligé d'analyser les résultats de l'action avant de la reproduire par simple copiage »³¹

Les raisons du manque de pérennité de nombre des réalisations, peuvent donc s'expliquer par :

La difficulté à mettre en place des modalités de suivi des travaux :

Les dispositifs institutionnels de la coopération décentralisée ont, pendant longtemps, peu contribué à mettre en place des modalités efficaces de suivi, contrôle et réception des travaux.

Soit ces fonctions étaient assumées par les représentants de la coopération décentralisée lors de leurs missions et donc étaient souvent mal assumées, les calendriers de mission ne permettant pas de faire un suivi rapproché ; soit ces fonctions étaient déléguées à un comité de jumelage ou à la collectivité mais sans qu'elle ait ni les moyens (personnel compétent, équipement, moyen de déplacement) ni l'objectivité suffisante (indépendance par rapport à l'entreprise ou aux tacherons) pour le faire.

Le manque d'innovation dans la mise en place de structures de gestion

Les coopérations décentralisées, dans leur grande majorité appliquent les orientations nationales en termes de mise en place des structures de gestion des équipements et services³². Les limites de ces orientations sont pourtant largement connues au niveau national comme international, mais les coopérations décentralisées ont peu contribué à tester des modalités de gestion innovantes.

C'est ce que confirme un rapport d'évaluation qui explique « à une notable exception près, peu d'équipes techniques, par exemple ont été formées et équipées pour assurer l'entretien des bâtiments et des ouvrages. La conséquence est que certains comités (de jumelage) doivent chaque année consacrer près de 10 000 € à de l'entretien »³³.

²⁹ Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, inventaire national 2005 des ouvrages hydrauliques. Mai 2006

³⁰ Deuxième rapport sur l'état de l'environnement au Burkina Faso, SP/CONEDD, 2007, rapport provisoire.

³¹ Note interne réalisée par un comité de jumelage à partir de l'évaluation du jumelage réalisée en janvier 2004.

³² Avec par exemple l'appui à la mise en place d'associations de parents d'élèves pour les écoles, de comités de gestion pour les points d'eau ou les centres de santé, etc.

³³ Collombon JM et Sanon S., op cit.

L'absence de valorisation des expériences positives :

Les difficultés à assurer la pérennité de nombre d'équipements ou de services publics locaux, ne doivent pas faire oublier qu'une partie des équipements et services sont effectivement appropriés et pérennisés.

Peu de coopérations décentralisées se sont attachées à analyser les facteurs explicatifs de ces situations et ces situations où des groupes d'usagers, des villages, des communes ont assumé leurs responsabilités ont rarement débouché sur des mécanismes incitatifs favorisant la réalisation d'actions là où cela fonctionne le mieux.

Une priorité donnée sur l'investissement par rapport au fonctionnement des services

La coopération décentralisée, comme cela a déjà été identifié dans d'autres pays a ainsi plus tendance à s'occuper de la réalisation d'infrastructures de service qu'à la mise en place de modalités de gestion de ces services, à prendre en charge des équipements qu'à travailler sur l'élaboration de systèmes de gestion pérennisant la fourniture du service.

Ce constat est paradoxal quand on sait que l'une des fonctions premières des collectivités territoriales françaises est bien d'assurer la continuité des services publics locaux.

Il s'explique peut-être par l'implication somme toute limitée des élus et même des techniciens dans la majeure partie des coopérations décentralisées.

Des effets en matière de développement économique qui se feront sentir dans quelques années :

Alors qu'en 2008 plus de 50 % des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée relèvent des services sociaux de base (éducation, santé, hydraulique), seules 10 % concernent le champ du développement économique.³⁴

Ces estimations nationales sont confirmées par les évaluations des relations de coopération décentralisée : Le rapport d'évaluation des 25 ans de coopération entre un département français et une province burkinabé précise « les investissements dans le secteur de l'économie ne représentent que 10,9 % du total des investissements ».

Les actions menées en matière de développement économique, à ce jour sont essentiellement

- des actions de microcrédit individuelles ou collectives en direction des femmes, des agriculteurs, des artisans et des acteurs économiques en général ;
- des actions d'appui à l'agriculture, l'élevage et l'artisanat à partir de subventions (souvent partielles) d'équipements agricoles individuels ou collectifs (fosses fumières, banques de céréales, charrettes, charrues, parcs de vaccination...), d'aménagement et conservation des sols (diguettes, reboisement...) ou de mises en place d'infrastructures collectives (maison des artisans...);

³⁴ Cf le point 3 « état des lieux de la coopération décentralisée franco-burkinabé en 2008 » du présent rapport. Ces chiffres, qui restent des ordres de grandeur du fait du caractère déclaratif des informations et des différentes classifications possibles de certaines actions, sont cohérents avec ceux diffusés par l'Ambassade de France au Burkina Faso, qui comptabilisait en 2007 53 % des actions de coopération décentralisée dans les domaines des services sociaux de base et 6 % dans le domaine des activités économiques.

- des actions visant à développer des filières en favorisant l'achat de produits locaux par les acteurs de la coopération décentralisée (achat de produits artisanaux pour leur revente en France par exemple).

Ces actions posent problèmes à plusieurs titres :

- Les microcrédits :
Ils sont souvent mis en place de manière parallèle aux institutions de micro-finance existant déjà localement (caisses populaires par exemple). Ils respectent rarement les normes réglementaires nationales quant aux conditions du crédit (beaucoup de ces crédits sont sans intérêt alors que des taux planchers ont été fixés par la loi pour permettre aux institutions de micro-finance de pouvoir s'autofinancer). Ils mobilisent souvent des montants financiers très réduits par rapport aux enjeux économiques du territoire (souvent une dizaine de crédits par an³⁵). Enfin le choix des bénéficiaires est fait par ou avec l'intervention de la collectivité territoriale burkinabé ce qui pose parfois problème sur les critères de choix des bénéficiaires, des interférences politiques ou personnelles pouvant avoir lieu.
- Les subventions :
Les subventions sont souvent des subventions individuelles couvrant partie du prix d'achat d'investissements productifs (charrues...). Ces subventions, outre qu'elles posent le problème des critères de choix des bénéficiaires, sont de fait limitées à un nombre de bénéficiaires réduits.
- Les achats par la coopération décentralisée :
Les achats de produits burkinabé par la coopération décentralisée, outre leur complexité (on ne s'improvise pas comme organisme d'import-export) sont des actions ponctuelles, difficilement reproductibles qui n'ont pas d'effets de long terme sur les acteurs de la filière.

En conséquence, on a pour ces activités les mêmes problèmes de pérennité que pour les actions à caractère social. L'évaluation externe du partenariat d'une coopération décentralisée entre une ville française et une commune urbaine burkinabé, qui a entre autre contribué à équiper des groupements féminins en moulins, souligne : « L'installation des moulins visait les femmes constituées en groupe afin de leur permettre de s'intégrer dans la société. Gérée par 4 à 6 femmes et appuyées par un homme, notamment pour la maintenance ou la tenue du cahier de comptes, les moulins s'ils ont permis d'atteindre les objectifs sociaux, n'ont cependant pas été rentables sur le plan économique ». Sur les quatre moulins installés, lors de l'évaluation « un seul était fonctionnel ».³⁶

Depuis quelques années, les résultats souvent insatisfaisants de ces actions d'appui au développement économique, les questionnements récurrents sur le rôle économique des collectivités territoriales et sur la pertinence de leur implication dans l'octroi et la gestion de fonds de crédits ont amené à la réalisation d'actions en matière de développement économique visant la mise en place de dispositifs d'appui aux acteurs économiques.

La mise en place d'un outil financier de développement des filières agricoles

La coopération décentralisée entre une commune française et une commune urbaine proche de Ouagadougou travaille sur la mise en place d'un outil financier d'appui au développement des principales filières agricoles de la commune.

Après une étude externe ayant permis d'identifier les principales filières de la commune, un protocole entre la caisse locale d'une institution financière décentralisée, la commune burkinabé et l'opérateur de la coopération décentralisée a été signé. Il prévoit la mise en place d'un fonds de microcrédit pour

³⁵ La coopération décentralisée entre un département français et une commune rurale du Burkina Faso de plus de 20000 habitants intègre un volet d'appui aux femmes défavorisées avec entre autre la mise en place de prêts pour l'embouche ovine. En 2006, 9 personnes dont 7 femmes ont bénéficié de ces prêts et ont engrainé 18 moutons. En 2007, une seule femme a bénéficié de ces prêts.

³⁶ ACDIL, Evaluation des actions de coopération décentralisée. Partenariat Mauléon –Kongoussi. Mai 2006.

des projets collectifs autour de ces quatre filières et d'un fonds de financement d'actions de renforcement des capacités.

La mise en place de dispositifs d'appui aux entreprises :

Une coopération décentralisée entre une petite commune française de 5000 habitants et une commune urbaine burkinabé de plus de 100 000 habitants, réputée pour la densité de ses échanges commerciaux avec le Togo voisin, s'inspire du modèle des plates-formes locales de financement et d'accompagnement à la création d'entreprise pour mettre en place un dispositif local multi-acteurs (réseau bancaire, chambres consulaires, maison des artisans, commune) d'appui à la création d'entreprises.

Ce dispositif pourrait avoir des fonctions de :

- accueil des créateurs d'entreprises,
- expertise, montage et suivi de leurs dossiers,
- appui à la recherche de financement,
- octroi de prêt d'honneur complémentaire au financement des banques ou des systèmes financiers décentralisés,
- suivi et accompagnement du créateur

Ce projet s'inscrit en complémentarité avec le projet de zone artisanale et de pépinière d'entreprise appuyé par l'Ambassade de France dans la même commune.

La perspective de mise en place d'un dispositif d'appui et de promotion des entreprises du territoire de la collectivité burkinabé.

Une collectivité territoriale française a mis en place depuis plus de 20 ans un dispositif international qui a pour mission d'aider les entreprises de son territoire à mieux exporter et à promouvoir les compétences et savoir faire de son territoire au niveau international. Ce dispositif associatif est présent dans plus d'une quinzaine de bureaux à l'international.

Après avoir impulsé la mise en place d'un bureau sur le territoire de la collectivité partenaire, il est envisagé dans le cadre de la coopération décentralisée d'appuyer la mise en place d'un dispositif burkinabé du même type au service des entreprises du territoire de la collectivité burkinabé.

Ces actions innovantes concernent essentiellement des coopérations avec des communes urbaines ou des coopérations de niveau supra-communal. Elles sont novatrices dans le sens où elles ne font plus de la collectivité territoriale un acteur dont la fonction est d'intervenir directement dans le champ économique mais un acteur dont la fonction est de contribuer à réunir les conditions pour favoriser l'activité des acteurs économiques.

A ce jour, les effets en matière de développement économique restent donc réduits, et les perspectives en cours demandent à être suivies pour en mesurer les effets, tant directement en termes de développement de l'activité et de la richesse sur le territoire qu'indirectement en termes d'amélioration de la fiscalité locale et donc des ressources des collectivités locales.

Des effets en termes de développement local difficiles à pérenniser au regard du processus actuel de décentralisation.

Depuis les années 90, de nombreuses coopérations décentralisées dans des communes rurales et dans quelques communes urbaines ont utilisé les outils et démarches du développement local : mise en place de comité villageois ou de quartier, diagnostics participatifs, identification de projets par les habitants, formation et mise en place de rédacteurs de projets pour formaliser les idées de projets des habitants, mise en place de fonds de développement local, création de comités d'octroi pour gérer ces fonds....

Ces orientations ont partout contribué à développer ou renforcer des compétences locales. Toutefois, à la lumière des évaluations externes réalisées et des témoignages des acteurs impliqués, ces processus ont le plus souvent débouché sur des logiques de « saupoudrage » avec la répartition de projets (infrastructures sociales, équipements productifs, actions de reboisement, microcrédits) plus que sur une logique d'appui à la définition et la mise en œuvre d'une dynamique de développement local dans les villages, les quartiers ou les communes.

C'est ainsi que l'évaluation d'une relation de coopération décentralisée entre une ville française et un département (devenu commune rurale depuis) burkinabé, dans le cadre d'un programme de développement local qui a duré de 1995 à 2003 concluait « Le renforcement des compétences et des niveaux de formation n'a pas évolué de façon suffisante pour faire émerger une ressource humaine capable de s'investir dans des dynamiques pré-communales. Les structures de gestion du fonds local de développement assurent les procédures mais ne sont pas encore en mesure d'impulser, animer et gérer un processus de développement local. Les divers comités de gestion existent, mais apparaissent davantage comme des passages obligés vers les financements que comme de véritables dispositifs de gestion permettant la pérennité des équipements.

Les superstructures d'accompagnement, (les associations locales), sont plus affaiblies que renforcées par l'expérience du programme de développement local 1995/2003. Les conflits entre villages et entre quartiers n'ont pas été résorbés et sont même exacerbés par les nouveaux enjeux liés à l'accès aux financements du FDL »³⁷.

En termes de développement local, la coopération décentralisée a donc contribué à renforcer des compétences locales (rédacteurs de projets, membres des différentes instances) et à permettre la mise en place d'équipements sur le territoire en fonction des priorités présentées par les villages ou les quartiers, mais rarement à impulser des dynamiques de territoire.

Avec la décentralisation, les coopérations décentralisées ont eu des difficultés à valoriser ces acquis et à faire qu'ils soient appropriés par les nouvelles collectivités territoriales.

Une dynamique insuffisamment enracinée pour résister à une alternance politique :

Dans une commune urbaine de plein exercice depuis 1995, la coopération décentralisée a commencé à travailler sur un programme de développement de quartiers depuis 1991. A l'arrivée du premier maire élu en 1995, ce maire étant très sensible aux démarches d'autopromotion et de développement à la base, les deux villes décident d'étendre la démarche à de nouveaux quartiers. L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en 2001, amène à une municipalisation de la démarche. Une évaluation réalisée en 2006 conclut que « du point de vue de l'organisation des acteurs et du développement de leurs capacités, ses effets sont peu probants. Le changement d'orientation impulsé par la nouvelle équipe dirigeante s'est soldé par une léthargie quasi-générale dans les secteurs. (...) En conséquence, la formation des responsables des CDS prévue en 2001 n'a été convoquée qu'en 2003. Mieux, certains interlocuteurs ne parlent pas en terme de formation de responsables mais de la tenue d'une session d'informations livrées par les autorités municipales sur les décisions prises pour la conduite des activités dans les secteurs ».

La difficile transition entre les instances des programmes d'appui au développement local et les instances prévues par la décentralisation :

Dans une autre commune urbaine, érigée en commune seulement depuis 2000, la coopération décentralisée travaille dans le cadre d'un programme de développement local depuis 2001. Cette coopération avait permis la mise en place de comités villageois de gestion de terroir, de rédacteurs de

³⁷ Graugnard G., Ramde A., évaluation externe rétrospective et prospectives des actions de coopération décentralisée entre la ville de Besançon et le département de Douroula (Burkina Faso), CIEDEL novembre 2003.

projets qui permettaient de faire fonctionner le fonds de développement local. La mise en place du Code Général des Collectivités Territoriales en 2004 prévoit la mise en place de Comités Villageois de Développement (CVD) dans chacun des villages des communes. Or aucune transition n'a été faite entre les instances préexistantes et la mise en place des CVD dans les villages.

Un Plan Communal de Développement externalisé.

Dans une commune rurale, la coopération décentralisée avait prévu d'appuyer l'élaboration du Plan Communal de Développement (PCD) de la commune, suivant un processus participatif ce qui donc demandait un peu de temps.

Comme l'opportunité s'est présentée à la commune du financement de l'élaboration du PCD par un projet prenant en charge le recours à une expertise externe, la commune a fait le choix de faire élaborer le plan dans le cadre de ce projet et n'y a pas du tout associé la coopération décentralisée et les autres acteurs liés à celle-ci.

En conclusion, il apparaît donc que là où la coopération décentralisée avait commencé à contribuer à jeter les bases de dynamiques de développement local, par la formation de compétences locales, la mise en place d'instances villageoises ou de quartier et l'organisation d'instances de concertation, ces acquis n'ont pas résisté à la décentralisation ni aux alternances municipales.

En particulier, le positionnement de la commune en animatrice du développement local sur le territoire et donc en concertation avec les autres acteurs du territoire fonctionne rarement, la priorité des élus étant de faire reconnaître leur rôle et de se positionner en responsables légitimes sur le territoire face aux autres acteurs.

Effets en termes d'appui à la décentralisation, des situations différenciées entre renforcement institutionnel et contournement de la collectivité territoriale burkinabé :

Le processus de décentralisation a été un processus progressif. Inscrit dans la constitution burkinabé de 1991, aux premières élections municipales dans 33 communes urbaines de plein exercice en 1995, ont succédé en 2000 des élections dans 49 communes urbaines. Après un long débat sur la communalisation du territoire rural, la communalisation intégrale a été approuvée avec l'adoption du Code Général des Collectivités Territoriales en 2004 et les élections dans les 302 nouvelles communes et les 49 communes déjà existantes et dans les 13 régions en 2006.

Les acteurs d'appui à la coopération décentralisée ont préparé cette évolution tant en France qu'au Burkina Faso. Le Directeur de la DCOD est venu rencontrer à plusieurs reprises les collectivités territoriales françaises, les informer des évolutions institutionnelles du Burkina Faso et les sensibiliser aux évolutions des pratiques de la coopération décentralisée qu'allaient entraîner ces évolutions institutionnelles. Dans le même temps, CUF faisait un travail de fond pour faire évoluer les pratiques du jumelage à la coopération décentralisée. En 2000, CUF écrivait « l'émergence des communes de plein exercice, avec à leur tête des élus locaux qui doivent faire face à des compétences accrues, impose à l'ensemble des partenaires du développement au Burkina Faso d'ajuster leur coopération pour tenir compte de cette nouvelle situation institutionnelle. L'enjeu est alors de consolider ce nouveau pouvoir local élu au suffrage universel pour qu'il soit en capacité de définir et mettre en œuvre une politique de développement communal. En tant que partenaires ayant pour objectif d'accompagner nos partenaires dans un esprit de compagnonnage, il semble plus que nécessaire d'inscrire nos actions dans cette logique. Sinon, le risque est grand de fragiliser la légitimité de ces

acteurs élus, sachant que bien souvent l'aide financière mobilisée représente une part significative des ressources de la commune »³⁸.

De fait aujourd'hui toutes les collectivités territoriales françaises qui entretenaient des relations de coopération avec le Burkina Faso s'inscrivent dans des relations de coopération décentralisée de collectivité territoriale à collectivité territoriale. Formellement, il ne semble pas ou plus y avoir de collectivités françaises et de comités de jumelage français qui ne prennent pas en compte -au moins formellement- la collectivité territoriale burkinabé dans la relation.

On constate par exemple qu'il y a une volonté de la part des collectivités françaises qui étaient en relation avec des villages ou des groupes de villages d'étendre leur zone de coopération pour être en relation avec une entité communale. De même pour les collectivités françaises en relation avec des provinces il y a la volonté d'une part d'inciter à la mise en place de dispositifs institutionnels préfigurant les intercommunalités et d'autre part d'impliquer les conseils régionaux.

La coopération décentralisée contribue donc bien, de fait, à la reconnaissance des collectivités territoriales burkinabé.

Toutefois -au-delà de la reconnaissance de l'existence de la collectivité- les effets de la coopération décentralisée sur celles-ci sont très diversifiés.

Dans les nouvelles collectivités territoriales (communes rurales et régions) une tendance de la coopération décentralisée à contourner les collectivités territoriales burkinabé.

Pour les coopérations décentralisées avec des communes rurales et les régions, la décentralisation a induit des changements majeurs, avec l'arrivée de nouveaux interlocuteurs légitimes -les élus- et la mise en place très progressive d'une institution municipale aux compétences vastes mais aux moyens humains et matériels très limités.

Dans ce contexte, la tendance majoritaire des collectivités françaises a été de sécuriser leur coopération en la confiant (ou en continuant à la confier) à des opérateurs sur le terrain.

Une coopération décentralisée fortement externalisée :

Une ville française qui est en coopération avec une commune rurale mène un programme de coopération autour de trois volets :

- Appui aux acteurs associatifs

La collectivité française octroie des subventions à des associations de son territoire qui interviennent sur le territoire de la collectivité burkinabé pour la mise en œuvre de leurs projets, décidés et mis en œuvre souvent sans consultation avec les élus burkinabé.

- Appui aux activités génératrices de revenu

Ce volet a été conçu dans le cadre d'un travail entre les services techniques de l'Etat burkinabé et les producteurs agricoles de la commune. La collectivité française a délégué l'exécution de ce volet à une ONG dont le siège est à Ouagadougou et la commune burkinabé n'est pas impliquée dans ce programme.

- Appui à la décentralisation

Ce volet, discuté entre les deux collectivités est mis en œuvre par l'opérateur d'appui choisi par la ville française, qui en assure la gestion technique et financière. La commune burkinabé en est essentiellement bénéficiaire (formations, équipements...).

³⁸ Roux M., Di Loreto P., La coopération décentralisée franco-burkinabé : pour une coopération de territoire à territoire. Le journal de Cités Unies France N° 27, décembre 2000.

Le montage institutionnel de cette coopération n'a pratiquement pas évolué depuis la mise en place de la commune en 2006, alors que la commune, elle, a évolué : elle dispose maintenant d'un secrétaire général et de personnel, les élus ont pris la mesure de leurs responsabilités et la commune gère un budget -limité mais réel-.

Il y a donc de la part des collectivités françaises une tendance à contourner la collectivité partenaire, en confiant la mise en œuvre des actions à des opérateurs français ou burkinabé.

Cette tendance, liée à une coopération qui est encore majoritairement dans une approche projet, était compréhensible au moment de la mise en place de ces nouvelles collectivités territoriales. Elle a rarement évolué au fur et à mesure de la montée en puissance des collectivités burkinabé un décalage se créant entre d'une part une institutionnalisation progressive des nouvelles collectivités, et un mode de mise en œuvre de la coopération décentralisée conçu à un moment où la collectivité soit n'existait pas, soit n'avait pas encore réellement de capacités opérationnelles.

Ceci pose question sur la pertinence de l'appui institutionnel apporté par les collectivités françaises à leurs partenaires. En effet l'appui institutionnel donné semble essentiellement avoir été centré autour d'actions ponctuelles en matière de formation et d'appui à la planification réalisées par des opérateurs externes.

Quel appui institutionnel a été réalisé par la coopération décentralisée ?

Dans une commune rurale, l'ONG opérateur de la coopération décentralisée a organisé une session de formation de 5 jours sur « techniques de mobilisation des ressources financières et des partenaires techniques nécessaires à la mise en œuvre du plan de développement communal » à laquelle ont participé 39 conseillers municipaux et 3 agents de la mairie.

L'opérateur de la coopération décentralisée n'a réalisé par la suite aucune action pour que les élus ou les services techniques mettent en œuvre ce qui a été appris durant la formation.

La formation n'a donc eu qu'un rôle d'information, mais sans effets sur le fonctionnement de la commune.

Dans une autre commune rurale, l'ONG opérateur de la coopération décentralisée a financé le recours par la commune à deux experts pour élaborer le Plan Communal de Développement. Le plan a été élaboré par les experts sans implication réelle de la commune. Le plan totalise un budget de plus d'un milliard de FCFA (environ 1,5 million d'euros) alors que le budget de la commune est de l'ordre de 60 millions de FCFA (environ 90 000 euros).

Dans une Région burkinabé, la collectivité française partenaire appuie l'élaboration du Plan Régional de Développement. Pour cela la collectivité française a contractualisé directement avec un opérateur français qui a son budget propre et qui en est l'ordonnateur. La collectivité burkinabé n'a institutionnellement aucune responsabilité sur la cellule en charge de l'élaboration de son PRD.

L'appui institutionnel aux nouvelles collectivités territoriales burkinabé n'a donc pas été un réel appui dans l'exercice de leurs compétences, mais la mise en œuvre d'actions de renforcement des capacités ou de dotation d'instruments conçus par des opérateurs externes.

L'absence d'opérationnalité d'une grande partie des actions d'appui institutionnel réalisées, pose question sur la pertinence de celles-ci pour les nouvelles collectivités territoriales qui ne sont pas en mesure d'utiliser les compétences acquises, et qui voient une part importante des financements de la coopération décentralisée utilisée à rémunérer des experts intervenant de manière ponctuelle.

Cette situation, et en particulier le fréquent contournement de la collectivité burkinabé par son partenaire français a mené à des conflits parfois rudes entre collectivités burkinabé et collectivités françaises. Des élus de collectivités burkinabé ont menacé de suspendre les relations de coopération, d'interdire aux opérateurs ou association de la collectivité partenaire d'intervenir sur leur territoire... Si certains élus burkinabé ne disent rien, ce n'est pas faute d'être blessés par les démarches des collectivités françaises, mais par intérêt : « quand on est pauvre il faut être modeste »³⁹.

Dans les communes urbaines, des situations très différenciées qui vont du contournement à un début d'appui institutionnel renforcé :

Les coopérations décentralisées avec des communes urbaines regroupent tous les cas de figure possibles, mais on constate généralement une implication de la coopération décentralisée dans différentes modalités de renforcement de la collectivité partenaire. Cette implication est souvent récente, souvent peu structurée et insuffisamment réfléchie, mais montre le potentiel qui existe en termes d'appui à la décentralisation de la coopération décentralisée.

Le contournement de la collectivité burkinabé par la coopération décentralisée :

Dans quelques cas, les collectivités françaises tentent de contourner leurs partenaires burkinabé pour mettre en œuvre les actions qu'elles pensent pertinentes avec les opérateurs qu'elles choisissent. Ces exemples ont tendance à se raréfier, d'une part les collectivités françaises ont intégré la mise en place des communes urbaines et d'autre part les élus burkinabé, ont pris la mesure de leur rôle et de leur responsabilité. Les rares exemples de tentative de contournement total de la commune burkinabé aujourd'hui ne restent pas sans réaction de la part des élus burkinabé, et -indirectement- renforcent la collectivité burkinabé qui assume son rôle.

Le contournement des instances de la décentralisation par la coopération décentralisée : Ignorance ou négligence des institutions locales ?

Dans le cadre de la coopération décentralisée, une convention de partenariat est signée entre une commune française et une commune urbaine du Burkina Faso. Ensuite une convention opérationnelle est élaborée par la commune française et soumise à la signature de Monsieur le Maire de la commune burkinabé. Dans cette convention le partenaire français demande à Monsieur le Maire de signer la convention opérationnelle dans laquelle les partenaires français ont déjà choisi une association burkinabé comme opérateur des actions à mettre en œuvre.

Monsieur le Maire, considérant que sa ville partenaire n'a pas à lui dicter quel opérateur choisir, refuse de signer la convention. Il fait appel aux dispositifs d'appui burkinabé pour tenter une médiation, sans succès.

Le résultat est que les partenaires français font le choix de conserver la même idée de projet, de confirmer la même association burkinabé comme opérateur du projet, mais de changer de commune burkinabé pour réaliser le projet. Le projet a été réalisé et est en cours d'évaluation.

On constate donc que plutôt que de devoir se concerter avec les élus locaux, les partenaires français ont préféré changer de collectivité territoriale partenaire en ayant pour seul argument la pertinence de l'objet de l'intervention.

Les autres exemples, sont des exemples en voie de « normalisation » liés au repositionnement entre commune et comités de jumelage, ou en France comme au Burkina, les communes partenaires dans un premier temps remettent de l'ordre dans les relations qu'elles entretiennent avec leur comité de

³⁹ Parole d'un maire d'une commune rurale en coopération avec une collectivité territoriale française depuis 20 ans.

jumelage (signature de convention entre la commune et le comité de jumelage, signature de convention entre les comités de jumelage...) avant de réfléchir sur comment faire évoluer la relation pour les deux collectivités y aient leur place, et que la relation contribue à les renforcer.

Des appuis à l'institution municipale

Plusieurs coopérations décentralisées ont opté depuis plusieurs années pour que le budget correspondant aux actions mises en œuvre par la collectivité burkinabé soit directement versé du trésor public français au trésor public burkinabé, soit sur un compte de dépôt ouvert au nom de la collectivité territoriale, soit directement au trésor public. Ces transferts financiers et leur utilisation, sont normalement appuyés, de part et d'autre sur des délibérations municipales prises en conseil précisant leur emploi. Cette modalité de transfert financier contribue bien au fonctionnement de l'institution municipale en permettant l'intégration du budget de la coopération décentralisée dans le budget municipal, la responsabilisation des élus et des services sur les budgets et leur emploi et enfin en facilitant la transparence tant par rapport à la tutelle qu'aux citoyens.

Pourtant, cette modalité de transfert financier, réclamée par l'Etat burkinabé n'est pas encore généralisée.

Des appuis en termes de renforcement des services municipaux

Plusieurs coopérations décentralisées ont contribué au renforcement des services municipaux de la collectivité partenaire en prenant en charge de manière dégressive les coûts du personnel, en pariant d'une part sur l'augmentation des transferts financier de l'Etat aux communes et d'autre part sur l'amélioration de la fiscalité locale.

Dans le cadre d'une coopération décentralisée entre deux villes « le financement des postes de travail a été organisé selon un principe dégressif de façon à laisser le temps et préparer la commune à l'intégration de ses postes dans le budget communal. Aujourd'hui, l'ensemble des postes est pris en charge directement par la commune. Cette action a permis à la commune de se renforcer progressivement en ressources humaines (en particulier les cadres) capables de l'aider dans la conception et l'exécution de projets communaux. En comparaison aux autres communes moyennes du Burkina Faso, la ville est aujourd'hui relativement dotée en personnel cadre »⁴⁰. D'autres appuis sont donnés en termes de formation du personnel des services municipaux et de dotation en équipement des services.

Un appui au fonctionnement global des services de la municipalité

Dans le cadre de la coopération entre une grande ville du Burkina Faso et une grande ville française, la ville française a détaché pour trois ans un de ses ingénieurs territoriaux auprès du secrétaire général de la ville burkinabé, pour qu'il appuie celui-ci dans l'amélioration du fonctionnement des services.

Les formations du personnel des services sont confrontées aux mêmes limites que le financement des postes de travail, à savoir la forte mobilité du personnel. Une autre limite est celle intrinsèque à beaucoup d'activités de formation ou d'échanges (réalisées au Burkina Faso comme en France) qui restent des actions ponctuelles, non ancrées sur une pratique et donc difficilement valorisées au terme de la formation.

Les dotations en équipement, si elles sont généralement utiles, demandent également à être inscrites dans une perspective de viabilisation à long terme de manière à ce que la collectivité soit en mesure

⁴⁰ Sembene M. et Sanou S., évaluation du programme de coopération décentralisée entre les villes de Chambéry et de Ouahigouya, F3E-ACDIL, janvier 2006.

d'en assurer la maintenance, les frais récurrents (abonnements Internet par exemple) et le renouvellement.

Des appuis en termes d'amélioration du recouvrement de la fiscalité locale

Plusieurs coopérations décentralisées s'impliquent dans des démarches visant à améliorer le recouvrement de la fiscalité locale par les collectivités territoriales.

Ces démarches sont de différents types :

Cadastre, adressage et recouvrement de la fiscalité locale :

Le MAEE, à travers l'AMBF, a appuyé la ville de Ouagadougou pour continuer l'opération d'adressage initiée en 1995 avec l'appui d'un projet de développement urbain.

Cette opération consiste en la mise en place d'un système d'information géographique simplifié au niveau des communes permettant -entre-autre- de recenser les habitations et les différentes activités économiques du territoire. Cet outil permet d'améliorer le calcul, la gestion et le recouvrement de la fiscalité locale ainsi que de fournir un outil de gestion de la ville, des services urbains et de leur évolution.

Plusieurs coopérations décentralisées, appuyée par l'AMBF et les services techniques de la ville de Ouagadougou ont développé un outil du même type pour le territoire de la collectivité Burkinabé.

Dans ces villes, l'outil n'est pas encore totalement opérationnel pour le recouvrement de la fiscalité locale. L'articulation entre les services municipaux des villes concernées et les services déconcentrés de l'Etat (Trésor, Domaine) qui assurent le recouvrement des impôts reste à développer pour que l'outil puisse être pleinement utilisé et produise l'amélioration de la fiscalité locale attendue.

Recrutement d'agents de poursuite :

Au niveau d'une province, la coopération décentralisée va assurer le financement dégressif d'agents de poursuite qui seront mis à disposition des communes en lien avec le service des impôts pour améliorer le recouvrement des impôts.

Appui au service des impôts :

Dans le cadre d'une coopération décentralisée entre deux communes urbaines, afin d'améliorer le recouvrement de la fiscalité locale la réflexion commune entre les deux collectivités a abouti à la signature d'une convention entre la commune burkinabé et l'administration burkinabé.

Cette convention prévoit une participation financière de la commune (mise à disposition d'agents, équipement, prise en charge de frais de carburant) aux frais des services de recouvrement des impôts pour que ceux-ci soient en capacité de remplir leurs fonctions dans de bonnes conditions, ce qui doit permettre d'améliorer le recouvrement fiscal⁴¹.

Des appuis timides en termes de prise en compte de l'ensemble des compétences municipales

Les collectivités territoriales françaises ont du mal à développer avec les collectivités locales burkinabé une relation prenant en compte l'ensemble des fonctions de la collectivité territoriale sur son territoire. Elles centrent leur coopération sur des thématiques de « facilité » (éducation, santé, hydraulique) et autour de la réalisation d'équipement plus qu'autour d'actions visant à augmenter la

⁴¹ Une telle convention existe à Ouagadougou depuis le début des années 90

richesse du territoire, à mettre en place des services publics pérennes et à définir et mettre en œuvre de véritables politiques publiques locales.

C'est ce qui était souligné lors des assises de 2007, quand un atelier concluait sur la nécessité « d'arrêter de financer le secteur social et les attentes primaires des populations qui ne présentent aucun gage de pérennité et investir plutôt dans des projets structurants »⁴².

Quelques coopérations décentralisées se sont lancées dans cette voie et commencent à mettre en place ou à favoriser la mise en place de programmes « innovants ».

Une coopération entre polices municipales

Une coopération décentralisée entre deux villes a inclus dans sa coopération un partenariat entre les polices municipales des deux communes, dans le but de renforcer la sécurité des biens, des personnes, de promouvoir la police de proximité, de promouvoir le code de la route et d'accroître les capacités d'intervention de la police municipale dans le recouvrement fiscal.

Ce partenariat a pris la forme d'échanges entre les services, de dotation de matériel (motos, matériel informatique) et de tenue pour les policiers.

Toutefois à ce jour il y a peu d'implication des coopérations décentralisées sur les modalités de gestion des équipements marchands, sur les réseaux de transports publics, sur les politiques d'urbanisation et d'extension des réseaux (eau, assainissement, énergie...), sur la prise en compte des minorités sur le territoire...

En termes d'appui à la décentralisation la prise en compte de ces champs sera essentielle.

Des approches en termes d'appui institutionnel

Enfin quelques coopérations décentralisées au lieu de considérer l'appui au renforcement de leur collectivité partenaire comme un volet de la coopération, en ont fait le fil rouge de leur action, l'intégrant comme démarche transversale à l'ensemble des autres volets de la coopération décentralisée. Chaque action menée dans le cadre de la coopération décentralisée contribue alors au renforcement de la collectivité burkinabé dans la capacité des élus et de ses services à assumer leurs compétences et responsabilités.

Une coopération d'appui institutionnel :

La coopération décentralisée entre deux communes françaises et une commune urbaine du Burkina Faso s'organise de la manière suivante :

- Appui à la création d'une direction des services techniques municipaux au sein des services par un appui financier dégressif pour la prise en charge salariale ;
- Mise en place d'un plan de formation pour les élus et les agents municipaux ;
- Mise en place pour un élu et un technicien d'un échange de 5 semaines par an dans la collectivité partenaire, où l'élu et le technicien suivent au jour le jour le déroulement de l'activité de leur homologue pour comprendre comment il assume ses fonctions et identifier comment il pourra le valoriser dans sa pratique ;
- Prise en charge du financement d'un équipement communal, permettant de mettre en pratique la formation des élus sur les modalités et techniques de priorisation et d'arbitrage, et la formation des services sur la maîtrise d'ouvrage (programmation, négociation du foncier, cahier des charges, permis de construire, appel d'offres, choix des entreprises, suivi et réception des travaux) ;

⁴² Assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé des 6 et 7 décembre 2007, documents officiels finaux. CR de l'atelier 2A.

- Accompagnement des élus et techniciens dans ce processus d'exercice de la maîtrise d'ouvrage ;
- Articulation de la coopération avec le plan de développement régional.

Dans les coopérations décentralisées qui associent plusieurs collectivités, la recherche de solutions innovantes :

Dans les coopérations décentralisées qui concernent des espaces multi-communaux (provinces par exemple) ou qui associent plusieurs collectivités territoriales françaises et burkinabé, le passage d'une coopération basée sur la relation avec des autorités administratives de l'Etat ou des organismes ad hoc (comités de jumelage, comités de pilotage mixte) à la prise en compte des autorités locales comme les partenaires naturels de la coopération dans une visée de renforcer l'institutionnalité des collectivités territoriales n'a pas été simple et n'est pas terminée. En effet, il s'agit à la fois de s'inscrire dans une transition avec la situation antérieure et d'autre part de trouver des solutions originales et compatibles avec les textes burkinabé.

Des initiatives ont été prises ou sont en train d'être prises qui s'inscrivent dans une logique d'appui à la décentralisation. A ce jour leurs résultats et leurs effets ne sont pas encore mesurables.

Coopération décentralisée entre une Région et une Province

Une coopération décentralisée existe depuis 10 ans entre une région française et une province burkinabé comprenant 7 communes.

Cette coopération a longtemps fonctionné à travers une relation entre le Conseil Régional français et le Haut Commissariat de la province burkinabé qui s'appuyait sur un comité local de jumelage au niveau provincial.

La décentralisation intégrale a amené à bousculer cette situation, dans un premier temps avec la mise en place côté burkinabé d'un comité de pilotage intégrant de manière minoritaire deux des sept maires de la province parmi les sept membres du comité de pilotage.

Ensuite les maires des sept communes ont pris la décision de mettre en place une association appelée « réseau de communes », devenant ainsi l'interlocuteur légitime de la Région française.

Le dispositif évolue ainsi vers une convention entre la Région française, le réseau des sept communes de la province et la Région burkinabé dans laquelle est située la province.

Coopération décentralisée entre deux Régions :

Deux Régions en coopération décentralisée ont décidé de mettre en place un dispositif d'appui au développement régional sous la forme d'une Agence Régionale de Développement, visant à :

- être un outil pour renforcer la Région et les collectivités territoriales de son aire administrative pour qu'elles puissent assumer les fonctions qui leur sont transférées.
- être un outil pour la réalisation d'investissements pour la création ou la réhabilitation d'infrastructures et pour la mise en place de services aux habitants.
- apporter un appui à la mise en place des politiques et actions régionales.

Cette agence permettra d'appuyer des initiatives communales, intercommunales et régionales.

Des effets en termes d'appui à la décentralisation qui manquent encore de profondeur du fait de la complexité de la notion d'appui institutionnel.

Depuis des années, les acteurs de la coopération décentralisée ont pris de part et d'autres des habitudes de fonctionnement qu'il est difficile de changer, que ce soit sur le choix des domaines d'action, sur le primat de la culture du projet par rapport à l'appui au fonctionnement des institutions ou sur les rôles et les responsabilités dévolues aux autorités locales.

Les autorités gouvernementales françaises comme burkinabé, les associations de collectivités territoriales françaises comme burkinabé ont pensé qu'en favorisant la prise en compte de l'appui institutionnel par les acteurs de la coopération décentralisée, ces difficultés seraient levées, et la coopération décentralisée contribuerait ainsi réellement au renforcement des collectivités territoriales burkinabé. L'évaluation montre que pour la plupart des acteurs de la coopération décentralisée, la notion d'appui institutionnel reste floue, difficile à appréhender, voire suspecte de risquer de distraire les ressources déjà réduites de la coopération décentralisée vers des actions peu utiles au détriment de la mise en œuvre de solutions concrètes visant à répondre aux besoins des plus démunis.

Cela a eu pour conséquence que l'appui institutionnel aux collectivités territoriales soit a été un simple habillage des projets soit a été limité à des apports matériels (ordinateurs, mobiliers, construction du siège de la collectivité...) ou à des actions de formation ou d'échange ponctuel des élus et du personnel. L'absence de clarification du sens donné à l'appui institutionnel, fait que dans la majeure partie des cas, on assimile appui institutionnel et appui donné à la mairie. Il est bien connu que ces appuis ponctuels ne sont suffisants pour avoir un de réel impact sur la fonctionnalité des collectivités territoriales.

Or si l'on entend l'appui institutionnel comme une démarche visant à permettre aux collectivités territoriales d'assumer les compétences et les responsabilités que les lois de leur pays leur confèrent⁴³, cette démarche ne peut qu'être transversale à l'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée. Il s'agit alors plus d'une nouvelle manière de faire, d'une nouvelle démarche de coopération, que de mise en œuvre d'actions spécifiques.

L'appui institutionnel peut se caractériser à partir de cinq dimensions complémentaires, qui constituent ainsi les cinq⁴⁴ champs d'actions dans lesquels il se matérialisera :

- Politique : la définition de politiques publiques locales ;
- Organisationnel : l'organisation du « gouvernement local » et de ses services ;
- Technique : la mobilisation des compétences, de l'expertise ;
- Territorial : les relations avec les acteurs du territoire ;
- Opérationnel : la mise en œuvre des actions, services et politiques.

La mise en œuvre de l'appui institutionnel est donc indissociable du fonctionnement même de la coopération décentralisée, dans ses dispositifs politiques, techniques et financiers, et de la mise en œuvre d'actions opérationnelles, manifestation de la politique publique locale. Il apparaît donc qu'un travail de clarification du sens de l'appui institutionnel, des enjeux de cet appui et surtout des démarches opérationnelles de mise en œuvre de l'appui institutionnel est nécessaire à l'endroit des acteurs de la coopération décentralisée, au Burkina Faso comme en France.

⁴³ D'après Bernard Husson « coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire. IIIa conferencia Anual del Observatorio de Cooperacion Descentralizada UE – AL, Guatemala city, mai 2007.

⁴⁴ D'après « accompagner les collectivités territoriales dans la gouvernance de leur territoire, F3E CUF 2009. La capitalisation identifie quatre dimensions de l'appui institutionnel. Il nous semble qu'il manque une cinquième dimension, la dimension opérationnelle qui a été incluse ci-dessus.

Un bilan des résultats et des effets de la coopération décentralisée

Les résultats et les effets de la coopération décentralisée franco-burkinabé sont essentiellement des résultats en termes matériels (dons, équipement, mise en place d'infrastructures...) et d'amélioration de l'accès au service sociaux de base (santé, éducation...) sans oublier l'existence de très nombreux échanges Nord-Sud, de relations interpersonnelles et d'actions culturelles.

Dans la majorité des cas, à ce jour, la coopération décentralisée a encore peu contribué au développement économique du territoire, à l'amélioration du recouvrement de la fiscalité locale, au renforcement des services techniques et de l'institutionnalité des collectivités territoriales burkinabé. Les exceptions et les exemples, en cours de mise en place, relevés concernent essentiellement des communes urbaines, des intercommunalités et des régions, où il existe⁴⁵ une volonté politique forte et partagée des élus français et burkinabé de faire de la coopération décentralisée un moyen de renforcer les collectivités.

Dans le cadre de sa coopération décentralisée, la capitale a organisé un chantier école sur le thème de l'élagage des arbres du domaine public communal, pour améliorer les techniques d'élagage et diminuer la mortalité des arbres suite à des élagages mal réalisés. Les autorités communales ont décidé d'inviter à ce chantier école des techniciens municipaux d'autres villes afin que le chantier école soit utile le plus largement possible.

Cette situation s'explique par le caractère récent de la décentralisation intégrale. Mais elle s'explique aussi par la difficulté du nombre d'acteurs de la coopération décentralisée, tant côté français que burkinabé, tant au sein des collectivités territoriales qu'au sein des opérateurs à intégrer une approche d'appui institutionnel visant à renforcer la collectivité dans la capacité à exercer ses compétences. L'accent mis en termes d'activité et de résultats atteints sur des réalisations matérielles fait que pour beaucoup d'acteurs burkinabé, pour beaucoup de collectivités territoriales burkinabé, la coopération décentralisée reste perçue avant tout comme un guichet et que son contrôle devient un enjeu politique et financier avant d'être un moyen de contribuer à une gouvernance locale démocratique⁴⁶.

⁴⁵ Et dans certains cas où il a existé lors de mandats précédents, mais ceci ayant permis de mettre la coopération décentralisée sur une voie d'appui à la collectivité burkinabé.

⁴⁶ Voir la charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale.

52. La qualité partenariale des relations de coopération décentralisée :

L'analyse des dispositifs politiques, techniques et financiers sur lesquels se développent les relations de coopération décentralisée, permet d'apprécier la qualité partenariale des relations de coopération décentralisée.

A la base du partenariat, un manque de dialogue :

Après la logique d'offre, la logique de demande...

La plupart des coopérations décentralisées semblent avoir été initiées sur une logique de l'offre. La collectivité territoriale française ou le comité de jumelage français était celui qui proposait ou décidait ce qu'il fallait faire. Les élus burkinabé ne manquent pas d'anecdotes sur le sujet : « avant c'étaient eux qui nous imposaient (...) ils nous ont même envoyé des chaussures avec de la boue », « au début, ils regardent là où il n'y a pas de puits, ils décident de faire un puits. Ce qu'ils regardaient ce n'était pas les besoins de la population »⁴⁷.

Cette logique de l'offre a montré ses limites : dons inutiles (matériel fonctionnant sur courant triphasé là où il n'y en a pas), infrastructures inadaptées (écoles avec des classes séparées plus chères et moins solides que les écoles d'un seul bloc) , investissements réalisés sans tenir compte de la planification de l'Etat burkinabé (écoles hors de la carte scolaire), réplique d'équipements « français » (maisons des jeunes, maison du jumelage...), fausses bonnes idées (reboisement collectif, cuiseurs solaires, tracteurs collectifs....)...

Mais cette logique de l'offre n'a pas été totalement abandonnée :

- Certaines coopérations décentralisées élaborent leurs programmes et les font viser par les élus. « Parfois on est obligé d'être un peu directif »⁴⁸.
- Certaines coopérations, à côté des actions de coopération décentralisée conçues avec leur partenaire et inscrites dans les conventions opérationnelles signées entre les deux collectivités financent des associations de leur territoire qui développent des actions sans que la collectivité partenaire ne soit informée ni ait son mot à dire sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de ces actions, souvent décidés de manière unilatérale par l'association française,

Manque ou insuffisance de dialogue entre les élus : Une prise de décision peu consensuelle et peu réfléchie

Dans une commune rurale burkinabé, afin de pouvoir aider les élus à communiquer avec les populations deux options sont discutées entre les élus du Burkina Faso et de France : les élus burkinabé proposent l'achat d'une moto pour faciliter leurs déplacements dans les villages ; les élus français proposent l'installation d'une radio communautaire, bien que cette commune soit couverte par les radios FM de la ville avoisinante.

Finalement la radio est financée et mise en place sous statut associatif.

Son fonctionnement génère des charges récurrentes élevées comme celles de l'électricité qui est fournie par la coopérative qui produit et distribue cette énergie localement. Quand cette coopérative de gestion de la fourniture de l'énergie électrique menace de couper l'approvisionnement en électricité, c'est le maire qu'on appelle pour régler la facture !

⁴⁷ Paroles d'un maire et d'un président de comité de jumelage.

⁴⁸ Paroles du responsable d'une coopération décentralisée

Comme dans le cas de la coopération non gouvernementale, cette logique de l'offre est toutefois en perte de vitesse et fait la place à une logique de la demande : « les idées c'est nous d'abord », « maintenant c'est nous qui exprimons les besoins » nous on dit les élus burkinabé. Cette logique de la demande pouvant être poussée à l'extrême, « le dernier mot c'est nous »⁴⁹ le partenaire du Nord n'ayant rien à dire sur les projets envoyés, son seul arbitrage devenant financier. Cette tendance est d'autant plus marquée avec la mise en place des plans de développement communaux, qui tendent à favoriser une logique de demande sur catalogue, une logique de guichet et avec une conception largement répandue dans le monde du développement comme quoi ce sont les bénéficiaires qui savent le mieux quels sont leurs besoins.

Cette logique qui sacralise la demande des bénéficiaires ne repose sur aucun fondement. En effet la notion de besoin est une notion totalement relative⁵⁰. Les besoins en tant que tels n'existent pas, ils sont induits par mimétisme (avoir ce qu'à le village voisin), par calcul (que puis-je attendre de mon partenaire), par respect de normes...

De plus, cette démarche reste généralement déclarative. En effet, tous les partenaires français (collectivités territoriales comme comités de jumelage) appliquent leur propre grille de sélection pour juger les projets (et donc les besoins) et définir ceux qui sont recevables dans le cadre de la coopération, ce qui bien entendu influe sur les demandes à venir...

L'expression d'une demande refusée car elle n'était pas politiquement correcte :

Dans le cadre d'une coopération décentralisée mise en œuvre par deux comités de jumelage, le comité de jumelage burkinabé a exprimé une demande d'équipement en tables bancs pour une école coranique de la commune.

Le comité de jumelage français a refusé de soutenir ce projet, car ne rentrant pas dans ses critères.

Par contre un chantier organisé par la même coopération décentralisée a travaillé sur la réfection des bâtiments de la mission catholique.

Comme le disent des élus burkinabé, en fin de compte « la décision ça vient d'eux (...) eux seuls savent pourquoi ils ont pris cette décision ». Un élu conclut l'entretien en disant « si on me propose quelque chose, je ne suis pas en mesure d'exiger quoi que ce soit ».

...mais une difficulté à élaborer un diagnostic partagé...

Dans la logique de l'offre comme dans la logique de la demande, on reste sur la même fragilité : l'émergence de l'idée est rarement basée sur une analyse distanciée de la réalité, sur un diagnostic validant la pertinence de l'action, sur un partage entre les partenaires de ce diagnostic. Les actions identifiées restent donc ponctuelles et s'inscrivent rarement dans une stratégie. Trop souvent les actions identifiées dans le cadre de la coopération décentralisée restent des actions identifiées sur le principe de « la bonne idée », que ce soit une offre ou une demande. Ce mode d'émergence des projets ne favorise ni l'identification d'actions s'inscrivant dans une stratégie de développement de la collectivité burkinabé, ni le développement d'une relation partenariale de qualité entre les acteurs. La relation est soit une relation d'imposition (d'offre), de demande ou de revendication.

⁴⁹ idem

⁵⁰ Cf les travaux de Jean-Pierre Olivier de Sardan et en particulier Anthropologie du développement, Karthala, 1995.

A ce jour, peu de coopérations décentralisées prennent le temps pour que les partenaires puissent développer une connaissance approfondie de leur territoire et du territoire partenaire de manière à en comprendre ensemble les enjeux, les atouts et les contraintes et donc à pouvoir analyser conjointement les priorités de chaque partenaire. Ce manque de partage sur le diagnostic de situation et donc l'objet de la coopération se retrouve ensuite dans les dispositifs de partenariat mis en place entre les acteurs pour gérer la relation. Beaucoup de coopérations sont conscientes de cette difficulté, en particulier parmi les coopérations qui sont en train de se nouer.

Des expériences de diagnostic partagé initiées avant de nouer des relations de coopération décentralisée :

Dans deux cas récents de coopérations décentralisées qui sont en train de se mettre en place des modalités de diagnostic partagé ont été initiées.

La mise en place d'une relation entre une grande ville du Burkina Faso et une ville moyenne française, a été initiée par des missions croisées. En particulier la ville française a missionné un de ses cadres, un ingénieur territorial pour qu'il établisse avec les services de la ville burkinabé un diagnostic des services techniques pour avoir une base de travail pour réfléchir sur les axes de coopération.

La mise en place d'une relation entre deux petites villes française et burkinabé a été initiée par des missions préparatoires d'élus des deux villes qui ont passé plusieurs jours dans la future ville partenaire pour la connaître et qui ont chacun participé à une réunion de conseil municipal de leur future ville partenaire.

C'est à partir de ces premiers contacts que des propositions de conventions de coopération ont été rédigées de part et d'autre.

De même, beaucoup de partenaires se rendent compte de l'intérêt de croiser les regards « il y a beaucoup de choses qu'ils voient que nous on ne voit pas, (mais) il y a plein de choses qu'ils ne comprennent pas »⁵¹.

Toutefois, les partenaires manquent d'outillage pour s'attaquer à ce problème..

De la commande sur catalogue à la difficile définition d'une stratégie de territoire :

Une ville française est jumelée depuis 30 ans avec des communes burkinabé.

Alors que le territoire des communes partenaires possède de nombreux atouts (pêche, maraîchage...) la coopération décentralisée, qui a réalisé un grand nombre d'actions, n'est pas parvenue en 30 ans à impulser une dynamique locale, et identifie bien qu'ils pourraient continuer à agir comme ils l'ont fait pendant de nombreuses années sans que cela ne change les choses.

Le plan communal de développement, récemment approuvé par les communes burkinabé ne contribue guère à améliorer les choses. En effet il constitue la base actuelle de priorisation des actions, mais comme il s'agit d'une liste d'actions ponctuelles sans stratégie de territoire cela ne résout pas le problème. Pour instaurer un dialogue sur les enjeux du territoire, les priorités à se fixer, la collectivité française est confrontée à un problème de fond : leurs partenaires ne disent jamais non et donc il n'y a pas de réel dialogue.

La ville française a alors pris l'option de se rapprocher des services techniques de l'Etat burkinabé pour réfléchir d'abord avec eux et pour identifier avec eux des enjeux pour le territoire et des axes de travail possible. Ces propositions d'axe de travail sont ensuite présentées et discutées avec les partenaires burkinabé. Ceux-ci les reprennent alors comme étant leurs demandes.

Comment faire pour passer d'une logique de passivité dans l'attente du « don » à une dynamique de participation à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie de territoire ?

⁵¹ Parole d'un président de comité de jumelage.

Des dispositifs institutionnels à améliorer :

La mise en œuvre d'une relation de coopération décentralisée implique la mise en place d'un dispositif institutionnel à trois niveaux :

- Politique : qui décide et comment se construisent les décisions ?
- Technique : qui réalise et comment se conçoivent et se mettent en œuvre les actions ?
- Financier : qui gère l'argent et comment circule-t-il ?

Ces dispositifs sont les révélateurs de la qualité partenariale des relations de coopération décentralisée.

Des dispositifs politiques de mieux en mieux conçus qui masquent souvent une absence de dialogue politique entre les partenaires...

Aujourd'hui la grande majorité des coopérations décentralisées se sont dotées de dispositifs politiques clairs et validés de part et d'autre, souvent constitués d'un comité de pilotage nord-sud qui se réunit une fois par an ou plus. Ce comité se décline parfois avec la mise en place d'un comité de pilotage Nord et d'un comité de pilotage Sud.

Ces dispositifs font une place de plus en plus importante aux élus, alors qu'auparavant la décision politique était de fait déléguée aux comités de jumelage.

Ces dispositifs institutionnels sont fondés sur la signature de documents conventionnels, dont les noms sont très divers, mais qui de plus en plus se déclinent en document d'orientation (charte par exemple) et en conventions opérationnelles à durée limitée. Ces documents, même s'ils ne font rarement l'objet d'une rédaction conjointe, sont de moins en moins élaborés de manière unilatérale par les partenaires français.

Malgré cette amélioration de la conception des dispositifs institutionnels, les dispositifs politiques qui régissent les relations de coopération décentralisée restent dans la grande majorité des cas des dispositifs marqués par une absence de réel dialogue politique entre les élus.

En effet, ces dispositifs sont essentiellement consacrés à la défense et à l'examen des projets présentés par la collectivité territoriale ou les acteurs du territoire burkinabé pour financement, au bilan de la mise en œuvre des programmes pluriannuels, aux opportunités de financement, à l'organisation des échanges...

Il est extrêmement rare que ces dispositifs soient des espaces de mise en débat des enjeux des territoires des partenaires, des référentiels de décideurs politiques et de la politique publique de coopération décentralisée que ceux-ci veulent mettre en œuvre pour y répondre. Ce sont de fait des espaces où la discussion, le débat se fait non pas sur la politique mais directement sur les instruments et leur mise en œuvre.

Cette absence de dialogue politique peut en partie s'expliquer par :

- un manque de temps consacré de part et d'autre par les élus à la relation de coopération et à la discussion du sens de la relation, de ses finalités. Ce manque de temps consacré par les élus est surtout sensible du côté des collectivités françaises, ce qui amène à une relation déséquilibrée ou de fait l'interlocuteur principal de l' élu burkinabé devient le technicien en charge de la coopération décentralisée de la collectivité française.
- un manque de pratique, de part et d'autre, du dialogue politique entre partenaires indépendants, allant au-delà des lieux-communs de solidarité, échange et partenariat. En effet, le dialogue politique entre « pairs » n'est pas une pratique courante dans le monde des

collectivités territoriales. En effet, alors que de nombreuses conventions établissent que la coopération repose sur une maîtrise d'ouvrage conjointe⁵² entre les collectivités, la démarche pour exercer cette co-maîtrise d'ouvrage est rarement maîtrisée.

- un manque de clarification mutuel, entre élus des motivations des collectivités territoriales à coopérer. Majoritairement ceux-ci restent dans une logique de non-dit qui ne permet pas de clarifier qu'il existe un intérêt à coopérer tant pour la collectivité territoriale et les élus français que pour la collectivité territoriale et les élus burkinabé. Ce manque de clarification tend donc à installer le partenariat dans une relation déséquilibrée, entre la collectivité française et la collectivité burkinabé, l'une donnant et l'autre recevant, sans qu'il soit possible d'avoir un objet commun à la relation qui serait bien évidemment l'objet même du partenariat. Même quand les motivations des élus français à nouer et développer une relation de coopération décentralisée avec un partenaire burkinabé sont relativement claires, elles sont rarement discutées avec le partenaire. Ceci a pour conséquence, de l'avis même de représentant de collectivités territoriales françaises, de contribuer à mettre en place « des relations inégalitaires, (les élus burkinabé) se considérant eux comme n'apportant rien »⁵³.

Ceci se manifeste par exemple lors des missions des élus burkinabé en France par une absence de présentation des problèmes et difficultés du territoire français, par une logique de prestige qui amène à recevoir les élus burkinabé dans des conditions « luxueuses »... donnant une vision faussée de la collectivité française, à tel point qu'un élu, de retour d'une mission dans sa ville partenaire en France nous a dit « c'est le paradis ». En effet ses partenaires ne lui avaient présenté aucune des difficultés auxquelles est confrontée leur ville (chômage, insertion...).

Cette question avait été soulevée lors des assises de la coopération décentralisée de 2002, dans le cadre de l'atelier : « la coopération décentralisée : un engagement partagé ? »

Les conclusions de cet atelier disaient déjà : « les partenaires doivent être en capacité de présenter clairement les raisons et les attentes de leur engagement en coopération. Un engagement à sens unique débouche inmanquablement sur un engagement qui manquera de sens ! Les motivations du partenaire ne peuvent constituer à elles seules mes propres motivations à coopérer (...). »

L'engagement devient partagé si, et seulement si, il résulte d'une confrontation (constructive) entre le « pourquoi coopérer » du partenaire du Nord et le « pourquoi coopérer » du partenaire du Sud. (...) Sans cette confrontation, il existe un risque réel de « fantasmer » sur le pourquoi coopérer du partenaire ! (...) Le partenariat (qui est l'expression de cet engagement partagé) est une relation négociée (par opposition aux relations imposées ou opportunistes) autour d'objectifs partagés (qui ne sont pas la somme mathématique des objectifs des deux partenaires ».

Cette absence de dialogue politique et de clarification des motivations mutuelles entre les représentants des collectivités partenaires explique largement ensuite les difficultés dans le partenariat opérationnel entre les collectivités partenaires, les enjeux de chaque collectivité étant de nature différente, cachés (ou non explicités) et générant des incompréhensions mutuelles⁵⁴.

Il existe bien quelques exceptions, en particulier concernant des collectivités de taille importante dont les élus ont un rôle international et sont en capacité de se poser en interlocuteur politique des élus français. Mais ces exceptions, à ce jour sont très rares au niveau national.

⁵² Par exemple une convention de 2007 spécifie quant à l'organisation de la coopération : « la maîtrise d'ouvrage est assurée par le Département de Seine Maritime, la Région Centre-Nord, les communes de Seine-Maritime et les communes du Bam »

⁵³ Parole d'un responsable de service international d'une commune française.

⁵⁴ Ces incompréhensions peuvent aller relativement loin, plusieurs témoignages ayant fait état d'interventions d'acteurs de la coopération décentralisée dans les campagnes électorales locales au Burkina Faso.

Des dispositifs techniques diversifiés mais qui sont rarement des appuis pour les collectivités territoriales burkinabé

Plusieurs types de dispositifs techniques de mise en œuvre de la relation de coopération existent. Toutefois on constate que le plus fréquemment il y a externalisation de la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée auprès d'opérateurs locaux (ONG, associations, bureaux d'étude...) ou d'opérateurs internationaux (ONG essentiellement) et bien entendu à travers les comités de jumelage.

De fait, il est possible d'identifier quatre grandes catégories de dispositifs techniques :

Maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre déléguée par la collectivité française à un opérateur

Il s'agit d'un dispositif où la collectivité française, en concertation plus ou moins approfondie avec son partenaire burkinabé, délègue par convention la maîtrise d'ouvrage (ou parfois la seule maîtrise d'œuvre) à un opérateur burkinabé ou international.

Quand l'ONG maître d'œuvre est aussi maître d'ouvrage :

Dans le cas d'une coopération entre une ville française et une commune urbaine burkinabé, la commune française a délégué la maîtrise d'œuvre à une ONG internationale impliquée dans la coopération depuis sa mise en place il y a 10 ans.

Mais de fait cette ONG, au-delà de ses fonctions de maître d'œuvre, fait un travail de montage de projet et de recherche de financement nationaux et internationaux. Cette ONG est donc à la fois maître d'œuvre sur les financements qu'elle reçoit de la collectivité française lui délègue et maître d'ouvrage sur les projets qu'elle conçoit et dont elle recherche les financements.

Pour la collectivité locale burkinabé, cette ONG est de fait son interlocuteur principal.

Quand la collectivité française refuse de déléguer la maîtrise d'ouvrage à la collectivité burkinabé

Dans le cas d'une coopération entre une collectivité française et une commune rurale burkinabé, la collectivité française en lien avec un organisme d'appui burkinabé et la mairie de la commune burkinabé a sélectionné un opérateur burkinabé. Cet opérateur est chargé de la mise en œuvre du programme d'action définit dans la convention entre les deux municipalités.

Pour chaque action, l'opérateur burkinabé :

- élabore des termes de référence
- les soumet pour validation à la collectivité française
- lance les soumissions
- envoie les réponses pour dépouillement à la collectivité française qui choisit
- consulte avec le maire de la commune burkinabé pour accord sur le choix
- notifie le marché
- propose la contractualisation après accord de la collectivité française
- verse une avance à la signature du contrat
- reçoit le compte-rendu de réalisation de l'action
- paye le solde.

Ce dispositif est revendiqué par la collectivité française qui ne souhaite pas déléguer la maîtrise d'ouvrage à la collectivité burkinabé pour ne pas être simplement un bailleur de fonds. L'opérateur technique en est très conscient, puisqu'il n'a pas de bureau sur le territoire de la commune et qu'il explique « je peux aller au chef lieu sans que le maire me voit. Cela permet d'être efficace ».

Ces opérateurs techniques, volontairement ou non, se constituent souvent en écran dans la relation entre les deux collectivités territoriales. De plus, souvent issu d'une culture non gouvernementale, ils sont peu sensibles et outillés pour appuyer des collectivités territoriales, étant plus versés dans la réalisation des actions -la culture de projet- et l'animation à la base que dans l'appui à une institution publique.

Mise en œuvre de certaines actions par la collectivité burkinabé et d'autres par des opérateurs délégués

Dans d'autres cas, assez fréquents le dispositif est double :

- Des actions sont déléguées par la collectivité française à un opérateur associatif français (souvent le comité de jumelage) qui les conventionne avec son homologue burkinabé (souvent aussi le comité local de jumelage) qui les met en œuvre directement.

Dans ce cas, certains de ces opérateurs associatifs conventionnent avec la municipalité burkinabé, et lui rendent compte. Dans certains cas, ces actions peuvent être l'initiative d'opérateurs du territoire de la collectivité française (hôpitaux, universités...) qui les mettent en œuvre avec leur homologue du territoire de la collectivité burkinabé, ceci dans une simple relation de concertation avec les collectivités.

- Des actions sont mises en œuvre directement par la collectivité burkinabé à travers ses propres services techniques, qui font les dossiers techniques, lancent les appels d'offres, dépouillent les offres, contractualisent avec le prestataire, font le suivi des prestations...

Parfois, la collectivité territoriale burkinabé fait le choix de déléguer -avec l'accord de son partenaire français- la maîtrise d'œuvre à un opérateur burkinabé ou international. La convention est alors signée directement par la collectivité burkinabé avec l'opérateur choisi, qui doit lui rendre compte directement.

Dans ce cas la maîtrise d'ouvrage est clairement positionnée du côté de la collectivité burkinabé.

Une coopération de ville à ville et de comité de jumelage à comité de jumelage :

Dans le cas d'une coopération entre une ville française et une ville secondaire du Burkina Faso :

- toutes les actions qui ont trait à l'assainissement sont de maîtrise d'ouvrage de la collectivité burkinabé qui en délègue la maîtrise d'œuvre à un opérateur associatif
- toutes les autres actions (informatisation des établissements scolaires, mise en place de bibliothèques...), sont déléguées par la ville française à son association de jumelage qui en assure la maîtrise d'ouvrage avec le comité local de jumelage burkinabé et ses autres partenaires burkinabé.

Mise en œuvre des actions par la collectivité burkinabé avec l'accompagnement d'un opérateur d'appui

Un autre dispositif est celui où la collectivité burkinabé à travers ses services assure totalement la mise en œuvre des actions décidées dans le cadre de la coopération décentralisée. Un opérateur d'appui, qui n'intervient pas du tout dans les fonctions opérationnelles est mis en place, d'un commun accord, entre les deux collectivités et assume une fonction d'accompagnement technique et de conseil à la collectivité burkinabé dans l'exercice de ses compétences mais sans se substituer à celle-ci.

Mise en œuvre totale de la coopération par la collectivité burkinabé

Enfin, mais le cas est le plus rare, la commune burkinabé assure totalement la mise en œuvre des actions à travers ses propres services. Quand elle a besoin d'un appui elle recourt de son propre chef à un prestataire privé ou associatif de son choix.

Un dispositif de mise en œuvre de totale responsabilité communale :

Dans le cadre de la coopération décentralisée entre une commune française et une commune burkinabé, il a été prévu d'articuler d'une part un volet d'appui institutionnel à la commune (formation du personnel, prise en charge dégressive du salaire d'une partie du personnel) avec un volet d'investissement (construction d'équipements scolaires) permettant l'expérimentation et la mise en œuvre opérationnelle en vraie grandeur des compétences acquises dans le cadre de l'appui institutionnel.

La commune gère seule la mise en œuvre du programme.

Cette tendance à l'externalisation de la maîtrise d'œuvre a pour conséquence d'affaiblir (ou pour le moins de ne pas renforcer) la collectivité burkinabé, qui n'a pas de maîtrise sur la relation et les actions de coopération décentralisée, et qui n'est donc pas en mesure d'utiliser la mise en œuvre de cette relation et de ces actions comme moyen de se renforcer. Au départ, cette externalisation était une réponse à un manque constaté de capacités de certaines collectivités territoriales burkinabé. Mais la permanence constatée de cette externalisation montre une difficulté des collectivités territoriales françaises à s'inscrire dans une logique d'accompagnement à une construction progressive de compétences locales appelées à assurer le relais de la maîtrise d'œuvre.

Ces dispositifs techniques, s'ils peuvent être compréhensibles dans les phases de mise en place des collectivités territoriales burkinabé, ne le sont plus quelques années plus tard alors que celles-ci développent des compétences propres, gèrent un budget, mettent en place et font fonctionner des services.

Ils semblent témoigner dans de nombreux cas d'une méfiance des collectivités françaises envers les élus et techniciens des collectivités burkinabé.

Des dispositifs financiers qui majoritairement contournent la collectivité territoriale burkinabé :

La conséquence du panorama dressé en termes de dispositifs politiques et techniques, est fort logiquement que la majeure partie des dispositifs financiers sont des dispositifs financiers parallèles qui contournent à la fois les dispositifs nationaux et les collectivités territoriales burkinabé : les budgets de la coopération décentralisée étant alors gérés par les tiers acteurs (comités de jumelage, opérateurs techniques....).

Dans ce cas, de véritables problèmes de traçabilité, de redevabilité et de responsabilité sur la circulation et l'usage de ces fonds se posent. En particulier ces fonds échappent à toute comptabilisation publique.

Une coopération qui échappe aux collectivités territoriales :

Lors de l'atelier de travail sur le bilan de la coopération décentralisée franco-burkinabé réalisé à Cités Unies France, l' élu représentant d'une collectivité territoriale française qui verse régulièrement une subvention à une association de jumelage s'est rendu compte qu'il n'avait aucune information sur qui étaient les destinataires et les gestionnaires de ces fonds au Burkina Faso et quels étaient leur lien avec la collectivité territoriale

Pourtant les pratiques de plus en plus de coopérations décentralisées montrent qu'il est possible de mettre en place des dispositifs financiers qui respectent la réglementation burkinabé et le rôle de maîtrise d'ouvrage des collectivités burkinabé. Il existe de fait plusieurs circuits financiers possibles

qui permettent de transférer des fonds depuis le compte trésor de la collectivité territoriale française à un compte de la collectivité territoriale burkinabé⁵⁵ :

Un versement sur un compte dans une banque privée

Cette modalité, longtemps pratiquée par les projets et coopération décentralisée, consiste en l'ouverture par la collectivité d'un compte spécial dans une banque privée, compte sur lequel le maire (et souvent une deuxième personne) a la signature.

Cette procédure, qui pose un problème de contrôle public sur des fonds publics gérés de manière privée, est aujourd'hui assujettie à l'obtention d'une dérogation spéciale du Ministère de l'Economie et des Finances du Burkina Faso

Un versement direct au trésor public burkinabé pour affectation au budget de la commune

Cette modalité, pratiquée par plusieurs coopérations décentralisées, pose problème du fait :

- de l'unicité de caisse qui prévaut au Burkina Faso. En effet du fait de ce principe, il se peut que les fonds ne soient pas disponibles au niveau du Trésor Public au moment où la collectivité en aura besoin.
- des délais administratifs, considérés parfois comme excessif par les partenaires français, alors que de fait ces délais sont les délais inhérents à tout paiement par la collectivité territoriale.

Un versement à un compte de dépôt de la collectivité territoriale au trésor public burkinabé

Cette modalité de plus en plus pratiquée, permet à la fois de respecter les règles publiques, d'éviter les inconvénients de l'unicité de caisse et de diminuer les démarches administratives. En effet ce compte est un compte dédié et à ce titre la disponibilité des fonds y est assurée et sa souplesse de fonctionnement est similaire à celle d'un compte privé. Son principal inconvénient est lié aux délais de versement.

Des pratiques diversifiées, une méfiance qui n'est pas encore prête d'être levée :

Dans le cas d'une relation entre une commune française et une commune burkinabé dans lesquelles il existe également des comités de jumelage, la commune française transfère les fonds depuis le trésor public français vers le trésor public burkinabé sur le compte de dépôt au trésor ouvert par la commune à cet effet, et le comité de jumelage français transfère les fonds au compte privé du comité de jumelage burkinabé.

Ce double système permet de :

- conforter le rôle de maître d'ouvrage de la collectivité burkinabé dans le respect des règles administratives nationales ;
- assurer des transferts de fonds rapides et souples pour des actions associatives voir des appuis ponctuels à la municipalité burkinabé grâce au compte privé du comité de jumelage.

Une collectivité territoriale française annonçait en 2007 : « Le Conseil général, en adaptant sa pratique de la coopération décentralisée à la communalisation, a mis en application sa volonté de passer d'une coopération de défiance à une coopération de confiance et agit à travers un appui budgétaire direct au niveau du Trésor public où ont été ouverts des comptes dédiés à la coopération décentralisée par chaque commune »⁵⁶.

En 2008, suite à un problème de justification de l'usage des fonds par une commune, le Conseil général a décidé d'arrêter cette expérience et de reprendre en main la gestion des financements à travers sa représentation au Burkina Faso.

⁵⁵ Ces circuits sont de plus en plus étudiés, cf Sembene et Bagre 2004, Bazie 2009, SOS Sahel 2009.

⁵⁶ MCD, Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008, rapport de synthèse, novembre 2007.

Une nouvelle convention signée avec les deux collectivités dira dans un de ses articles «Le Trésor Public burkinabé étant dans l'incapacité technique jusqu'en 2009 de percevoir des virements financiers depuis l'étranger, ces contributions seront versées sur le compte privé (...)»⁵⁷.

Une relation partenariale insatisfaisante :

Dans beaucoup de cas, la relation partenariale entre les collectivités n'est pas satisfaisante, ni pour les élus français, ni pour les élus burkinabé. Les élus burkinabé, dans leur majorité se sentent « contournés » par la coopération décentralisée, la collectivité territoriale burkinabé étant identifiée plus comme un support que comme un acteur de la relation de coopération décentralisée.

Une pratique révélatrice de la difficulté à faire vivre un partenariat :

Lors de l'atelier de travail avec les collectivités françaises impliquées dans des relations au Burkina Faso, le chargé de mission en charge de la coopération décentralisée d'une collectivité territoriale française s'est rendu compte que pendant ses missions au Burkina Faso, il n'associait pas la collectivité burkinabé partenaire aux entretiens qu'il avait à Ouagadougou avec l'Ambassade de France, la DCOD ou la MCD.

Les élus français ne sont pas satisfaits non plus par la relation existante, ceux-ci se sentant considérés comme de simple financeurs.

Cette situation amène beaucoup d'élus burkinabé à analyser sans concession les relations partenariales existantes, et à se poser des questions de fond sur leur rôle, sur leur position en tant qu'élus, et sur la place de la collectivité territoriale burkinabé face aux autres acteurs.

Des réactions de dépit chez certains élus :

Le maire d'une commune rurale rencontré a terminé l'entretien en disant « pour certaines coopérations décentralisées, mieux vaudraient qu'elles n'en fassent pas ».

Cette situation a pour conséquences soit de renforcer la tendance à considérer la coopération décentralisée comme un guichet duquel il faut tirer le maximum de bénéfices possibles soit au contraire de chercher à mettre les choses au clair (parfois au prix de l'arrêt momentané ou définitif de la coopération) pour repartir sur de nouvelles bases au prix de conflits parfois usant.

Pourtant plusieurs exemples parmi les coopérations étudiées, principalement il est vrai pour des communes urbaines ou des coopérations de niveau supra communal qui ont déjà une certaine expérience, montrent qu'il est possible, s'il existe une volonté politique des élus de part et d'autre, et un minimum de recours à des compétences techniques, de construire une relation partenariale de qualité, respectueuse et bénéfique de part et d'autre.

Une mission d'un élu qui débloque une situation :

Les élus burkinabé qui partent en mission à l'étranger dans le cadre de la coopération décentralisée doivent à leur retour rendre un rapport de mission à la DCOD. Le maire d'une petite commune urbaine burkinabé en coopération avec une petite ville française, a au terme de sa mission rédigé un rapport qui est signé et paraphé conjointement entre lui et l'adjoint au maire de la commune partenaire.

Ce rapport n'hésite pas à faire état des difficultés dans la relation, en disant « les deux parties ont noté que la confiance qui s'était considérablement dégradée, suite aux dérapages enregistrés dans la gestion de certains appuis par le comité de jumelage (burkinabé), renaît petit à petit par la volonté de chaque partie. Cependant le comité de jumelage (français) a rappelé que toutes les actions qu'il mène (...) doivent s'inscrire dans un esprit d'aide ponctuelle et non dans un esprit d'assistantat sans limites »⁵⁸.

⁵⁷ Convention de coopération.

⁵⁸ Couliadiati K., Noget P ; mémorandum de la visite d'amitiés et de travail à La Gacilly en France du 12 au 23 juillet 2008.

53. Cohérence de la coopération décentralisée avec les politiques et programmes :

Une assez bonne prise en compte des principales politiques burkinabé

La coopération décentralisée franco-burkinabé prend globalement en compte les politiques sectorielles burkinabé et ceci à deux niveaux.

Au niveau du CSLP :

Le CSLP⁵⁹ burkinabé est bâti autour de quatre axes stratégiques :

- Axe 1 : Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité
- Axe 2 : Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale :
 - o éducation, santé, eau, habitat
- Axe 3 : Elargir les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres
- Axe 4 : Promouvoir la bonne gouvernance
 - o Gouvernance démocratique, économique, locale

Effectivement, les actions et relations de coopération décentralisée, telles que nous les avons identifiées correspondent bien aux priorités stratégiques définies dans le CSLP. Comme le soulignait la volontaire internationale en charge de la coopération décentralisée au SCAC de mai 2006 à mai 2008 « les acteurs de cette coopération (...) contribuent donc assez largement à l'axe 2 du CSLP. Toutefois le manque de connaissance des réalités socio-économiques et l'absence de suivi des actions dans le domaine des activités économiques fait de la Coopération Décentralisée un mode d'intervention encore limité et peu efficace en termes de soutien à l'emploi (axe 3 du CSLP). La promotion de la bonne gouvernance (axe 4 du CSLP) s'avère mieux intégrée et représente une part croissante des interventions, en particulier en matière de gestion communale »⁶⁰.

Au niveau des politiques sectorielles :

Dans les domaines où l'Etat burkinabé dispose de personnels au niveau local (communes, provinces), comme les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique, on constate que les coopérations décentralisées respectent dans les grandes lignes les dispositifs réglementaires de l'Etat. Le temps où la coopération décentralisée pouvait mettre en place des écoles ou des centres de santé en dehors des cartes scolaires ou sanitaires, où la coopération décentralisée pouvait envoyer des livres scolaires ou des médicaments sans prendre en compte les normes réglementaires de l'Etat semble révolu.

Même dans des domaines où les politiques publiques sont complexes, comme par exemple dans le domaine de l'hydraulique, la plupart des coopérations décentralisées appliquent les politiques sectorielles, voire contribuent à en mettre en place les instruments comme par exemple l'appui de plusieurs coopérations décentralisées à l'élaboration des plans communaux de développement dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement (PCD AEPA).

Par contre, deux points posent problèmes :

Une prise en compte de la décentralisation qui reste à améliorer

De manière générale, au-delà de la prise en compte des politiques sectorielles, les coopérations décentralisées ont du mal à réellement laisser leur place aux élus locaux comme responsables politiques du développement sur leur territoire, tel que le définissent les lois de la décentralisation.

⁵⁹ CSLP, Ministère de l'économie et du développement, décembre 2003

⁶⁰ Conversy Julie, Rapport de fin de mission au SCAC, mai 2008.

Cette difficulté, qui est une difficulté d'application de la politique de décentralisation est d'autant plus problématique qu'elle rencontre la même tendance chez certains fonctionnaires de l'Etat burkinabé qui fréquemment ne prennent pas correctement en compte les élus comme les responsables politiques de leurs communes et continuent à agir comme avant la décentralisation, en réalisant des études techniques sans les communiquer aux élus, en lançant des appels d'offres publics pour des infrastructures communales sans informer les élus, et à établir et passer les marchés au nom des collectivités territoriales.

Une autre difficulté pour les coopérations décentralisées est de passer d'une logique de projet d'appui au développement local basée sur le fonctionnement d'instances mises en place dans une démarche de développement local (CVGT dans les villages ou comités de quartier dans les villes) aux institutions issues de la décentralisation avec la mise en place dans chaque village des CVD.

En effet, la décentralisation a mis en place un cadre règlementaire avec au niveau de la commune un conseil communal élu représentatif de tous les villages et du chef lieu et la mise en place d'un CVD nommé dans chaque village. Ce cadre règlementaire n'est sans doute pas parfait, mais il a le mérite d'exister et de généraliser un double système de prise en compte des villages dans les communes par la juxtaposition d'un système représentatif (des conseillers municipaux élus par chaque village) et un système consultatif avec la mise en place d'un CVD par village.

Pourtant beaucoup des coopérations décentralisées qui s'étaient impliquées dans des PDL, avaient appuyé la mise en place de CVGT... continuent de fait à faire fonctionner en parallèle au système administratif officiel leurs propres instances, ce qui à terme est créateur de confusion et de conflit, dans un système déjà rendu complexe par la juxtaposition d'élus et de conseillers des CVD nommés par les élus.

Ce problème est général dans tous les programmes de développement local, quels que soient leurs opérateurs⁶¹. La coopération décentralisée, malgré son assise institutionnelle n'a pas permis aux communes d'anticiper pour mettre en place des mesures de transition d'un système à l'autre.

De manière plus spécifique, les coopérations décentralisées ont du mal à anticiper sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation, deux exemples :

- Par rapport au transfert des équipements dans le cadre du transfert de compétence :

Les coopérations décentralisées, des projets et des programmes depuis des années ont contribué à financer, conjointement avec les populations des équipements sociaux (écoles, centres de santé...) et des équipements marchands (parcs à vaccination, marchés...). Pour une bonne partie de ces équipements les citoyens (ou en tout cas des citoyens) ont contribué financièrement puis ont mis en place des organisations collectives pour les gérer.

Avec le transfert de compétence, la majeure partie de ces équipements est transférée aux communes. Mais comment prendre en compte la participation financière et en travail des usagers ? que deviennent les organisations de gestion de ces équipements ? que deviennent les fonds constitués par les associations qui les ont gérés ? comment seront-ils gérés à l'avenir et par qui ?

Les coopérations décentralisées n'ont pas anticipé avec leurs partenaires burkinabé sur ces questions, bien qu'elles soient connues de longue date et qu'elles aient déjà été soulevées et traitées dans les pays voisins.

- Par rapport à la mise en place d'un fonds d'investissement pour les collectivités :

A ce jour peu de coopérations décentralisées ont anticipé sur la mise en place du FPDCT (Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales) qui est un fonds national où toutes les collectivités territoriales burkinabé auront un droit de tirage pour réaliser des investissements. Seule une coopération entre deux régions travaille sur la mise en place d'une Agence Régionale de Développement qui permettra aux communes de la région de se familiariser avec les procédures de fonctionnement d'un fonds, et qui pourra à terme fonctionner en complémentarité avec le FPDCT. Pourtant la mise en place de ce fonds se constituera en un mécanisme fort de

⁶¹ Voir le rapport d'évaluation du PADL financé par l'AFD.

légitimation des collectivités territoriales, par les investissements qu'il permettra à chaque collectivité de réaliser, comme cela est le cas au Mali avec le FICT (Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales).

Une difficulté à prendre en compte les politiques sectorielles moins encadrées.

Pour les politiques sectorielles qui sont moins encadrées, comme la micro-finance, la compatibilité des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée avec les politiques nationales laisse encore à désirer.

Par exemple les coopérations décentralisées mettent en place des systèmes de microcrédit en dehors des règles nationales ou sous-régionales.

La loi PARMEC a été prise au niveau des pays de l'UMOA pour régler le secteur de la micro-finance (critères et conditions pour qu'une organisation soit reconnue comme IMF (institution de micro finance), encadrement des taux pour éviter le dumping entre IMF et avec le secteur bancaire...). Elle encadre les IMF reconnus au Burkina Faso comme par exemple le Réseau des Caisses Populaires du Burkina.

Alors que quelques coopérations décentralisées s'appuient sur les IMF reconnues existantes, plusieurs coopérations décentralisées mettent en place des systèmes de crédit en dehors de tout cadre réglementaire, sans passer par des IMF (dans certains cas ce sont les communes elles-mêmes qui octroient les crédits) et avec des taux d'intérêt très faibles (2 %) qui sont en contradiction avec la loi PARMEC car ne permettant pas de viabiliser les institutions qui les proposent et faisant de la concurrence déloyale aux IMF qui fonctionnent sans financement extérieur.

Une cohérence entre les actions de coopération décentralisée et les politiques nationales burkinabé qui reste à approfondir :

Globalement, les actions de la coopération décentralisée s'inscrivent dans les principales politiques nationales. Cette appréciation doit être nuancée par le fait que le caractère très global du CSLP fait qu'il est difficile de ne pas s'inscrire dans celui-ci et qu'il s'agit peut-être plus d'une conjonction d'orientations entre le CSLP et les coopérations décentralisées que d'une volonté politique des acteurs de la coopération décentralisée de s'inscrire dans le CSLP.

Sur le plan des politiques sectorielles, la prise en compte par les acteurs de la coopération décentralisée des orientations sectorielles dans le domaine des services sociaux de base vient bien d'une prise de conscience de la plupart des acteurs -collectivités françaises comme burkinabé- de la nécessité de s'inscrire dans les politiques nationales. Cette prise de conscience est à mettre à l'actif des acteurs de l'appui à la coopération décentralisée qui ont martelé ce message depuis des années et des représentants locaux des ministères sectoriels qui jouent un rôle essentiel.

Par contre cette appréciation positive reste à nuancer du fait de la difficulté -partagé par les autres acteurs du développement : fonctionnaires, ONG, projets...- d'inscrire ce respect des politiques sectorielles de manière transversale dans les politiques de décentralisation et de développer une capacité à anticiper sur les évolutions en cours.

Une prise en compte des orientations françaises qui pose question.

Les orientations françaises sont de deux ordres, d'une part celle du DCP (Document Cadre de Partenariat) et d'autre part celle de la DAECT.

Pour le DCP, « élaboré conjointement par l'Agence française de développement (AFD) et l'Ambassade de France, le Document cadre de partenariat se propose, tout en épousant les quatre axes du CSLP, de **concentrer l'aide française** au Burkina Faso sur les secteurs où elle dispose d'avantages comparatifs reconnus tant par les autorités burkinabé que par la communauté des bailleurs de fonds :

- L'éducation de base, la France inscrivant son apport dans le cadre de l'initiative « Fast Track » et participant au panier commun des bailleurs de fonds qui soutiennent le programme décennal pour le développement de l'éducation de base (PDDEB) ;
- Les infrastructures, notamment dans le domaine de l'énergie et des équipements urbains, les infrastructures routières étant financées sur crédits du Fonds Européen de Développement (FED) et de la Banque mondiale ;
- L'eau et l'assainissement.

Font également partie des priorités de la coopération bilatérale les secteurs transversaux que sont :

- Le renforcement de l'Etat de Droit, dont la décentralisation ;
- La promotion de la diversité culturelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche. »⁶²

De fait, comme pour le CSLP, les actions et relations de coopération décentralisée s'inscrivent globalement dans les orientations du DCP, mais là également, peut-être plus par la conjonction des orientations des coopérations décentralisées avec le CSLP que par volonté de la part des acteurs de la coopération décentralisée, de s'inscrire dans le cadre défini par le DCP.

La prise en compte des orientations politiques de la DAECT⁶³ est quant à elle restée une prise en compte essentiellement superficielle, à partir de la contrainte financière, sauf dans le cas des collectivités territoriales déjà convaincues de la pertinence de ces orientations.

En effet, que ce soit la prise en compte de la décentralisation, de l'appui institutionnel... les orientations prônées par la DAECT semblent avoir été vécues par de nombreuses coopérations décentralisées comme des contraintes supplémentaires, dont le sens n'est pas toujours clairement identifié, plus que comme des orientations partagées à mettre en œuvre pour garantir la pertinence et la qualité des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée.

Une coopération qui passe de la réalisation d'équipements à l'appui institutionnel, sans changer d'approche !

Une coopération décentralisée entre une collectivité territoriale française et un département puis une commune burkinabé, longtemps axée sur la réalisation d'infrastructures villageoises, a dans la forme pris un virage à 180 degrés avec la définition et la mise en place d'un programme triennal centré sur l'appui institutionnel avec un budget conséquent (500 000 € en trois ans).

Pourtant à l'analyse, le dispositif de coopération, dans le fond, n'a pas changé, la maîtrise d'ouvrage de la coopération restant dans la collectivité locale française, l'appui institutionnel qui sous-tend le nouveau programme, ne faisant que modifier le type d'action mise en œuvre (des formations au lieu des constructions) mais pas leur modalité de mise en œuvre.

Des interventions sur un territoire qui ont tendance à se juxtaposer plus qu'à se compléter :

Les relations de coopération décentralisée ont amené à une multiplicité de montages institutionnels qui articulent un ensemble de collectivités territoriales entre elles.

La mise en regard de ces différents montages institutionnels complexes entre plus de deux collectivités territoriales, montre qu'à de rares exceptions près, il s'agit plus d'un empilement de relations, gérées en parallèle qu'à une mise en cohérence de relations de coopération décentralisée autour d'un projet commun.

⁶² Conversy Julie, op. cit.

⁶³ Ce point sera détaillé dans le chapitre sur l'évaluation de la politique française.

Dans la majorité des cas, les collectivités territoriales burkinabé préfèrent gérer en parallèle de multiples relations plutôt que de chercher à les articuler de manière cohérente. Cela s'explique par le fait qu'il est plus simple de gérer un portefeuille de relation que de gérer une concertation permanente entre de multiples acteurs aux agendas et aux enjeux contradictoires, mais aussi par la souplesse que donne le fait de disposer d'un ensemble de partenaires qui ne se concertent pas entre eux et à la limite ne savent pas ce que font les uns les autres.

Ceci semble particulièrement vrai pour les jumelages tripartites (jumelage entre trois collectivités, une française, une allemande et une burkinabé) qui à ce jour sont vécus par les collectivités burkinabé comme de fait la juxtaposition de deux jumelages, (un franco-burkinabé ouvert à la décentralisation et un franco-allemand centré autour du comité de jumelage, souvent très assistanciel dans son approche) plus que comme un projet commun.

Coopération décentralisée tripartites Burkina Faso-France-Allemagne :

Plusieurs communes burkinabé ont des jumelages ou des coopérations décentralisées à la fois avec des communes françaises et allemandes.

Jusqu'à ce jour, ces relations sont essentiellement restées des relations parallèles, sans relations directes entre elles. Au mieux, la commune burkinabé articule les deux relations. C'est par exemple le cas d'une commune burkinabé dont le comité de jumelage gère les parrainages et répartit les enfants nécessiteux parrainés entre ceux qui sont pris en charge par le comité de jumelage allemand (1400 enfants) et par le comité de jumelage français (300 enfants).

« Lors du 6ème Conseil des Ministres franco-allemand le 14 mars 2006, la Ministre fédérale allemande, Heidemarie Wieczorek-Zeul, et son homologue française, Brigitte Girardin, ont eu l'idée de renforcer le réseau des jumelages entre communes, axés sur le co-développement dans les deux pays en vue de créer des synergies : l'idée de la promotion ciblée des jumelages franco-germano-africains de communes était née (...). Le Service pour les Communes du Monde et Cités Unies France sont chargés par les Ministères de gérer ce projet. Ils ont pour mission de conseiller les acteurs de ces partenariats, de les interconnecter au-delà des frontières et de renforcer leur compétence autour de la coopération tripartite »⁶⁴.

C'est sur cette base que huit communes burkinabé jumelées avec des collectivités françaises et allemandes ont été sélectionnées.

L'idée a ensuite été « lancée au Burkina Faso à l'issue d'un atelier organisé en marge des journées de la commune burkinabé en décembre 2007 »⁶⁵.

Puis « les collectivités françaises et allemandes s'étaient engagées à Ettlingen, en novembre 2008, sous l'animation InWEnt-CUF, à contribuer au financement d'une étude préalable permettant d'aboutir à un projet commun, dans le domaine de la gestion de l'eau et de la prévention/adaptation au changement climatique. Chacune, ainsi que leurs homologues allemands, a accepté de mettre 500 Euros sur la table »⁶⁶.

« Lors d'une réunion à Ouagadougou le 5 février 2009, les maires burkinabé ont souhaité une étude plus aboutie, d'identification et de montage de projet ». Une telle étude coûterait plus que les 8000 Euros prévus (...) Les collectivités françaises ont jugé qu'une telle étude est pertinente, car c'est bien d'un projet commun à déposer auprès d'un bailleur à identifier dont il s'agit ; il s'agira de définir « un

⁶⁴ Site internet de SKEW-InWent : <http://www.service-eine-welt.de/fr/projetpilote/projet-projetpilotejumelagestripartites.html>

⁶⁵ Zagre Seydou, SG de l'AMBF, projet pilote de coopération décentralisée tripartite Burkina-Faso-France-Allemagne. Exposé aux JED de Strasbourg. Novembre 2008

⁶⁶ CUF, CR réunion coopération tripartite du 24 février 2009.

programme pour une politique locale de l'eau » ; elles maintenaient leur financement à hauteur de 500 Euros par collectivité ; des sources de financements complémentaires devraient donc être trouvées »⁶⁷

Trois ans après la décision de sa mise en œuvre, le projet de coopération décentralisée tripartite a permis aux collectivités de se rencontrer, de débattre mais il n'a pas encore réellement produit de mutualisation ni de concertation entre les 24 collectivités partenaires, ce qui peut s'expliquer par :

- le fait que « il n'y a ni orientation clairement définie, ni objectif identifié, ni financement (...) ce projet s'apparente plus à une coquille vide qu'à un véritable projet »⁶⁸ ;
- (La) « non implication de la partie Sud lors du montage du dispositif.

S'il est aujourd'hui connu de tout le monde que tout projet doit impérativement impliquer en amont les bénéficiaires, force est de constater qu'il continue de « tomber » des projets qui sont conçus au Nord. Malgré le désir des acteurs locaux, associatifs et institutionnels burkinabé, la phase de conception du projet de coopération communale tripartite ainsi que le choix des communes bénéficiaires n'a pas vu leur implication. Cela n'a pas permis de recueillir l'avis des partenaires burkinabé sur leurs choix, orientations et objectifs devant guider le projet. (...) cette mise à l'écart des acteurs burkinabé dès le départ se ressent aujourd'hui dans la conception et la planification des activités qui s'organisent petit à petit sans canevas. »⁶⁹.

Ce projet, permettra peut-être de déboucher sur un projet si un financement est trouvé, il permettra sans doute à des collectivités françaises, allemandes, burkinabé, de mieux se connaître et de renforcer quelques unes des coopérations tripartites. Mais ces résultats, qui seront à mettre à l'actif des élus et techniciens qui ne plaignent pas leur temps pour animer et concerter la dynamique, seront sans commune mesure avec l'énergie dépensée pour faire exister ce projet.

Les exceptions à cette situation, sont les seuls cas où il existe une volonté politique forte de la part d'au moins une des collectivités territoriales.

Plusieurs exemples existent (cf ci-dessous) liés à la volonté soit des élus burkinabé, soit à la volonté des élus français, en particulier au niveau de conseils généraux français qui jouent un rôle d'appui, d'accompagnement et de concertation en direction de communes et intercommunalités de leur territoire dans leurs relations avec leurs partenaires burkinabé.

Une mutualisation issue de la volonté des élus burkinabé :

Une commune urbaine, capitale de province burkinabé, avec une population de plus de 100 000 habitants est depuis plusieurs années en coopération avec deux collectivités françaises :

- avec une commune de 5000 habitants elle développe depuis 1975 un jumelage puis une coopération décentralisée aujourd'hui centrée autour de l'appui institutionnel à la municipalité, de la lutte contre la pauvreté et de la création d'équipements et d'outils de gestion urbaine et économique.
- avec une commune de 2000 habitants, elle développe une coopération décentralisée dans le domaine culturel, sportif, de la formation des techniciens et des élus et de la gestion des déchets depuis 2004.

Dans un contexte de conflit avec le comité de jumelage de sa plus ancienne ville de coopération, le maire de la commune burkinabé a amené les élus des deux villes à se rencontrer au Burkina Faso et à prendre conscience conjointement de l'intérêt de développer une réelle relation de coopération décentralisée et de se concerter à trois.

Il s'en est suivi 18 mois de contacts entre les élus des trois villes qui ont abouti à :

- l'élaboration d'un projet commun entre les trois villes ;
- la présentation d'un projet commun à la DAECT ;

⁶⁷ idem

⁶⁸ Conversy J., op. cit.

⁶⁹ Zagre, op. cit.

- l'élaboration et la signature d'une convention tripartite entre les trois communes ;
- la désignation d'un même opérateur d'appui pour les relations de coopération décentralisée entre les trois communes ;
- la tenue de réunions semestrielles des trois villes de bilan et programmation ;
- la validation de toutes les décisions importantes par les trois conseils municipaux.

Une mutualisation issue de la volonté politique des élus français

Un département français appuie depuis 30 ans des communes et intercommunalités du département qui par le biais de leurs comités de jumelage ont développé des relations de jumelage-coopération avec les neuf départements (puis communes) d'une province burkinabé.

Pendant 25 ans ce département a essentiellement joué un rôle d'appui financier à ces acteurs locaux qui regroupent près de 1000 bénévoles, apportant environ 1,24 millions d'euros.

Pourtant, pendant 25 ans, la « mutualisation » entre les différents comités de jumelage de ce département a été très réduite, « le manque de coordination et de concertation entre les comités de jumelage est flagrant (...). Le Département ne participe pas directement au processus de concertation et de décision. Il laisse les comités de jumelage et les associations seuls maîtres du jeu ⁷⁰ ».

A partir de 2005 à l'occasion d'une alternance politique départementale, les nouveaux élus du Conseil Général commanditent une évaluation de la coopération décentralisée puis sur cette base entreprennent de faire évoluer le dispositif de coopération en passant :

- d'un financement automatique des projets des comités de jumelage à un appel à projet voté par le conseil général ;
- d'une relation bilatérale entre le Conseil général et les comités de jumelage à la mise en place d'un cadre de concertation composés de représentants du départements, des collectivités territoriales impliquées et des représentants de comités de jumelage ;
- d'une relation strictement financière à une relation d'appui (formation, information, conseil...).

Cette évolution a été rendue possible par :

- la reconnaissance par les élus du Conseil général de l'importance des comités de jumelage
- l'implication des élus du Conseil général dans la relation avec les comités de jumelage au côté des techniciens du Conseil général ;
- une évolution progressive (de 2005 à 2009) ;
- la mise en place d'un opérateur d'appui au Burkina Faso.

Mais la durée nécessaire à la conception et la mise en œuvre de ce nouveau dispositif n'est pas sans poser de problèmes sur le plan opérationnel.

La coopération décentralisée, une valeur ajoutée potentielle importante, mais qui peine à s'opérationnaliser :

La coopération décentralisée a potentiellement une véritable valeur ajoutée par rapport aux autres modalités de coopération : un fondement politique, une coopération dans la durée, une capacité d'appui institutionnel, une relation qui va au-delà des projets, une connaissance de l'intérieur des problématiques que vont vivre les collectivités territoriales en cours de mise en place, des situations de référence avec les pratiques de coopération dans les pays voisins, etc. Cette valeur ajoutée, fait naturellement de la coopération décentralisée une modalité de coopération complémentaire aux autres formes de coopération.

⁷⁰ Collombon et Sanou, op. cit.

Dans la pratique, cette valeur ajoutée reste encore souvent virtuelle. Ceci s'explique d'une part par un manque de moyen affecté à la coopération décentralisée (en termes de temps, en termes d'implication des élus, ...) tant dans les collectivités françaises que dans les collectivités burkinabé et d'autre part par une réelle difficulté au niveau des acteurs des collectivités territoriales à valoriser la valeur ajoutée de la coopération décentralisée, par manque de compétence en matière d'appui-accompagnement. En effet ce n'est pas parce que l'on a une compétence forte comme élu local ou comme directeur des services techniques, que l'on est capable de transmettre ses compétences.

54. Typologie des relations de coopération décentralisée et leurs évolutions :

La typologie des approches de la coopération décentralisée :

L'analyse sur la longue durée des pratiques des collectivités locales en matière de coopération décentralisée avec les pays du Sud permet d'identifier que les pratiques de coopération décentralisée évoluent et peuvent se caractériser autour de quatre grands types d'approches⁷¹. Souvent ces quatre grands types d'approche se succèdent dans le temps. Une coopération décentralisée ayant pu passer depuis sa mise en place par chacune de ces approches, même si cela n'a aucun caractère « automatique », des coopérations -par choix ou par inertie- pouvant décider de rester sur une de ces approches.

A l'origine, une volonté de solidarité : l'approche humanitaire

Historiquement, la forme de coopération la plus ancienne est représentative du courant de pensée tourné vers l'action humanitaire des années soixante et soixante dix. Cette approche est caractérisée par le don et se manifeste par l'envoi de médicaments, d'ouvrages scolaires, de matériel médical...

Un temps de renforcement : agir pour le développement, l'approche développement

Dans un deuxième temps, la coopération décentralisée évolue vers l'aide au développement. *"Le but de la coopération est de rendre moins dépendantes de l'extérieur les populations des zones concernées"*. Cette approche a une triple ambition : *"valoriser les ressources locales, accompagner l'émergence d'organisations, favoriser les échanges entre les peuples"*⁷².

Cette approche est caractérisée par la mise en place d'infrastructures sociales de base, par l'appui au développement rural, par l'appui à la mise en place de programmes d'appui au développement local qui passent par toute une organisation au niveau des villages (comités de développement) puis inter-villageoise (comités d'octroi, comités de suivi...).

Un temps de consolidation : l'approche appui institutionnel

Avec l'instauration effective des décentralisations, une autre phase s'est engagée qui a conduit de nombreuses collectivités françaises à réorienter leur appui vers le renforcement institutionnel de leur collectivité partenaire. La coopération vise alors *"le renforcement des compétences de la collectivité partenaire pour qu'elle assume au mieux ses responsabilités"*.

Cette approche vise le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, ce qui se traduit par la mise en place de formation, d'appui à la structuration des services, d'échanges techniques...

Une évolution en cours, la coopération basée sur les enjeux des partenaires : l'approche intérêt mutuel

Cette quatrième phase de l'évolution de la coopération décentralisée répond à la recherche d'une approche de co-opération où la coopération décentralisée devient un enjeu de politique publique locale pour les collectivités locales partenaires.

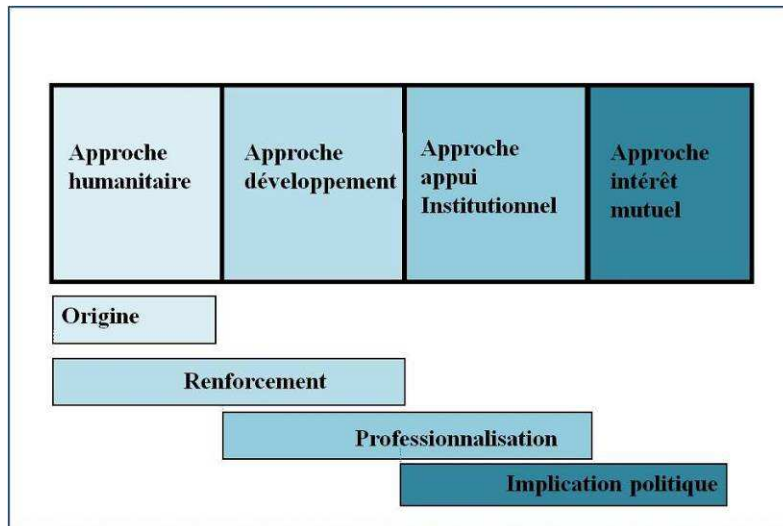
Elle débouche logiquement sur l'intégration de la coopération décentralisée dans les politiques publiques locales et donc dans les dynamiques locales au niveau des territoires des deux collectivités partenaires.

Elle se traduit par un travail de fond entre collectivités sur l'identification des enjeux de chacune des villes, sur la clarification du pourquoi coopérer, et sur la précision de l'intérêt mutuel qui lie les deux collectivités et qui permet de clarifier les modalités du partenariat et de prioriser les actions à mettre en œuvre.

Cette typologie des approches de la coopération décentralisée peut alors se représenter comme suit :

⁷¹ Analyse présentée lors du colloque de CUF – CRID à la Sorbonne : « la coopération décentralisée change-t-elle de sens ? »

⁷² idem



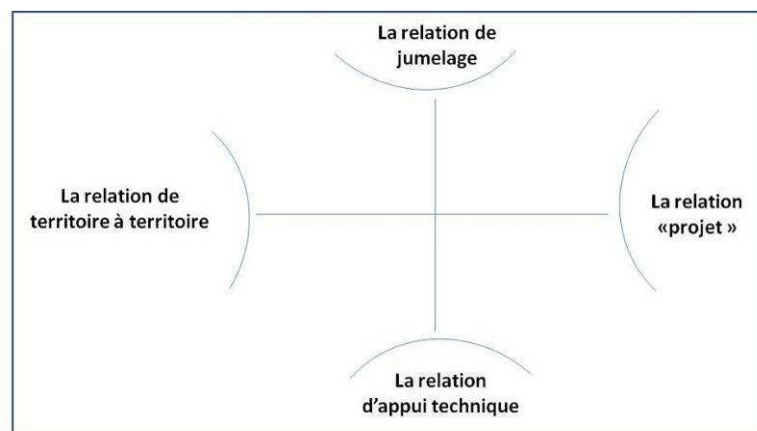
Elaboration : CIEDEL

- L'approche humanitaire, qui est l'approche de l'origine de la plupart des relations de coopération décentralisée « quand on arrive, on a envie de tout donner »⁷³ ;
- L'approche développement, qui correspond à une volonté de renforcer et de commencer à professionnaliser la coopération décentralisée en y impliquant des spécialistes du développement pour mettre en œuvre des projets qui vont résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les habitants ;
- L'approche appui institutionnel, qui est contemporaine de la mise en place des réformes de décentralisation, et qui correspond à une double volonté de professionnaliser la coopération mais aussi d'y impliquer les politiques ;
- L'approche intérêt mutuel, qui est un peu la résultante des approches antérieures. Elle ne peut se mettre valablement en œuvre qu'avec une implication politique forte des élus.

La typologie des relations de coopération décentralisée franco-burkinabé :

La confrontation entre le travail d'état des lieux bibliographique et les pratiques identifiées sur le terrain, amène à proposer une typologie autour de quatre grands types de relations de coopération décentralisée, la relation de jumelage, la relation « projet », la relation d'appui technique et la relation de territoire à territoire

Cette typologie peut se représenter de la façon suivante la suivante :



Elaboration : CIEDEL

⁷³ Parole d'un élu du Conseil Général de l'Aube, film « de Mbour à l'Aube », association Aube – M'bour - CIEDEL, 1996.

Le travail documentaire, le traitement de la base de données et les missions de terrain permettent de donner des éléments de caractérisation de chacun des types de relation de coopération décentralisée, d'analyser chacun des types, de croiser cette typologie des relations avec celle des différentes approches de la coopération décentralisée et enfin d'en visualiser les tendances en matière d'évolution dans le temps.

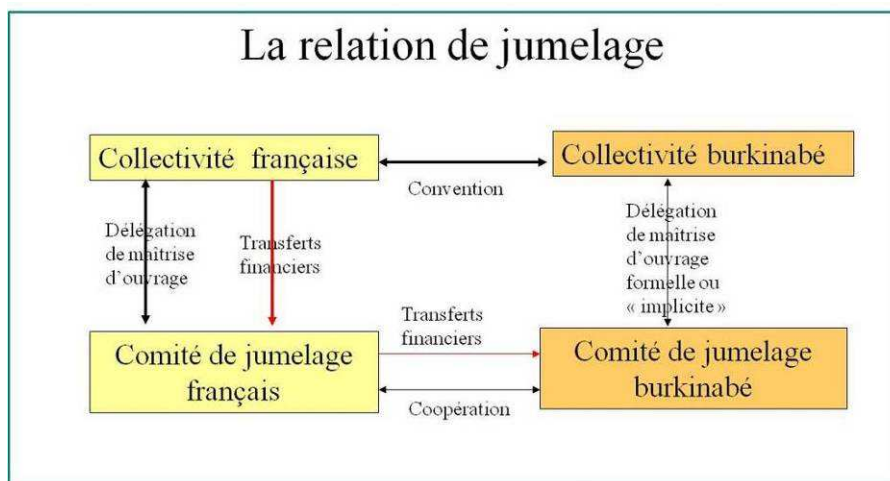
La relation de jumelage :

Une grande partie des relations de coopérations décentralisées s'inscrivent dans le cadre de relations de jumelage.

Ces relations concernent majoritairement des communes françaises de petite taille (moins de 10 000 habitants), des relations anciennes (antérieures aux années 90), mobilisant des financements limités (moins de 20 000 euros par an), mobilisant rarement des financements du MAEE ou issus de la loi Oudin Santini.

Elles se caractérisent comme suit :

- La collectivité territoriale française et le village, le département ou la province burkinabé ont signé un document cadre (charte, protocole, convention...)
- La collectivité territoriale française délègue à un comité de jumelage la mise en œuvre de la relation avec le territoire partenaire, ce comité de jumelage agit au nom de la collectivité française et en son nom propre, mobilisant à la fois des fonds publics et des fonds privés ;
- Le comité de jumelage burkinabé, généralement antérieur à la mise en place de la collectivité territoriale burkinabé, est l'interlocuteur direct du comité de jumelage français et est rarement lié à la collectivité burkinabé par une convention. La relation entre la collectivité territoriale et le comité de jumelage pouvant être nulle, simplement informative ou de concertation.



Elaboration : CIEDEL

De fait, la relation entre le comité de jumelage burkinabé et la collectivité territoriale est souvent tendue, voire conflictuelle.

Ceci s'explique tout particulièrement par le pouvoir que détient le comité de jumelage burkinabé, attributaire direct des fonds, ordonnateur des dépenses et qui -volontairement ou non- s'inscrit dans une relation clientéliste avec les personnes qui reçoivent un bénéfice par son action.

Poids politique et financier des jumelages :

Dans une des collectivités rencontrées, le comité de jumelage parraine près de 2000 enfants « nécessiteux », opération par laquelle il remet annuellement une somme de 40 000 FCFA par enfant à sa famille, soit un budget de plus de 100 000 euros distribués annuellement sur le territoire communal. Il est facile d'imaginer le poids politique que représente une telle manne financière, et la tension que la gestion et l'octroi d'une telle manne peut faire peser au sein du territoire.

Dans une autre coopération décentralisée, le président du comité de jumelage est également député.

Quelle fonction sert l'autre ?

La question de la légitimité respective du bureau du comité de jumelage et des élus communaux, et de leur mode de relation devient une question centrale, le comité de jumelage pouvant être vu comme un « tremplin » vers l'accès aux postes politiques.

Une approche majoritairement humanitaire

Les actions mises en œuvre dans le cadre de ces relations sont essentiellement des actions de type « humanitaire » : Parrainage d'enfants « nécessiteux », envois de container, aides d'urgence en cas de mauvaise récolte, mise en place de services sociaux (cantines...), dotations d'équipements pour les services publics locaux (écoles...), construction d'infrastructures de service (écoles, centres de santé...).

Un jumelage de 20 ans :

Un jumelage entre une grande ville burkinabé et une ville moyenne française, existe depuis 20 ans.

L'essentiel de son action consiste à :

- étendre le réseau d'eau potable et construire de bornes fontaines,
- construire des latrines dans les écoles,
- doter des écoles en tables bancs,
- doter les jeunes mariés de foyers améliorés, économes en bois,
- parrainer des enfants nécessiteux,
- appuyer des projets associatifs,
- octroyer des crédits à des femmes et des jeunes porteurs d'initiatives économiques.

Une modalité de relation prééminente mais qui tend à diminuer :

Ce type de relation de coopération reste encore prééminent. Toutefois il tend à diminuer, il évolue vers les autres types de coopération ou vers des systèmes mixtes.

Ces évolutions en cours peuvent s'expliquer de plusieurs manières :

Un changement de vision des collectivités territoriales françaises par rapport aux rôles respectifs du comité de jumelage et de la mairie ici et là-bas :

La communalisation intégrale amène les collectivités territoriales françaises à identifier qu'il existe aujourd'hui différents interlocuteurs au niveau communal, et que ces interlocuteurs ont une légitimité de nature différente ; ceci étant vrai tant au Burkina qu'en France. Cette prise de conscience, les amène à se poser la question de la légitimité du comité de jumelage ici et là-bas par rapport à la commune et à analyser la gouvernance de ces comités de jumelage.

Dans certaines communes rencontrées, les collectivités françaises ont pris l'initiative d'arrêter de déléguer leur coopération à leur comité de jumelage, pour établir des relations directes de collectivité à collectivité.

Un changement de vision, de position des élus burkinabés par rapport aux comités de jumelages ou aux associations qui en tiennent lieu :

On note que des élus, tant de communes urbaines que de communes rurales, commencent à questionner le fonctionnement, la gestion, le rôle, et aussi la légitimité de ces comités de jumelage.

Ceci peut les amener soit à chercher à mettre en place des modalités de relation (information, concertation, convention), soit à intervenir dans leur réorganisation (organisation de nouvelles élections...), soit à chercher à les contourner, voire à les exclure de la relation de coopération.

Des élus burkinabé qui se positionnent en situation de force par rapport aux comités de jumelage :

Dans une des communes visitées, les élus burkinabé ont rejeté la proposition de leur ville partenaire de mettre en place un projet qui aurait été entièrement mis en œuvre au nom de la coopération par une association tenant lieu de comité de jumelage.

Dans une autre commune, les élus municipaux ont eu recours à la police et au Comité National de Jumelage pour organiser les élections du comité de jumelage de manière et renouveler un bureau qui semblait être là à vie.

Un changement de vision tant de la collectivité locale française que de son homologue burkinabé.

Ce changement de vision permet de faire évoluer le jumelage par la mise en place d'une coopération à deux niveaux : un jumelage mis en œuvre par les deux comités en accord avec leurs collectivités territoriales respectives et une relation directe de collectivité à collectivité.

Dans plusieurs des communes rencontrées, cette double relation s'est mise en place selon le schéma suivant : la relation de collectivité à collectivité est centrée sur les actions mises en œuvre autour des domaines de compétences de la collectivité, tandis que le comité de jumelage continue ses actions dans le domaine social ou associatif.

Cette évolution, qui n'est pas exempte de tensions, amène à refonder les relations entre la collectivité territoriale burkinabé et les associations. Elle contient en elle de fait une perte progressive de poids du comité de jumelage et de la relation de jumelage.

Du jumelage à la coopération décentralisée :

Dans le cadre de la coopération vieille de 25 ans entre un département français et des collectivités de son territoire et une province burkinabé, jusqu'en 2004, l'essentiel des actions était porté par des comités de jumelage ou des associations locales.

Par exemple le département avait sollicité le MAEE en 2004 pour le financement d'un orphelinat. Le projet était porté en France par une association faisant office de comité de jumelage départemental et au Burkina Faso par l'autorité provinciale et une congrégation religieuse.

Aujourd'hui une relation de coopération décentralisée s'est mise en place entre le département, des collectivités territoriales de son territoire et la Région où est située la province burkinabé et les communes de cette province.

Cette coopération vise maintenant à favoriser les projets « d'appui institutionnel et de développement durable »⁷⁴.

La relation de mise en œuvre de projet :

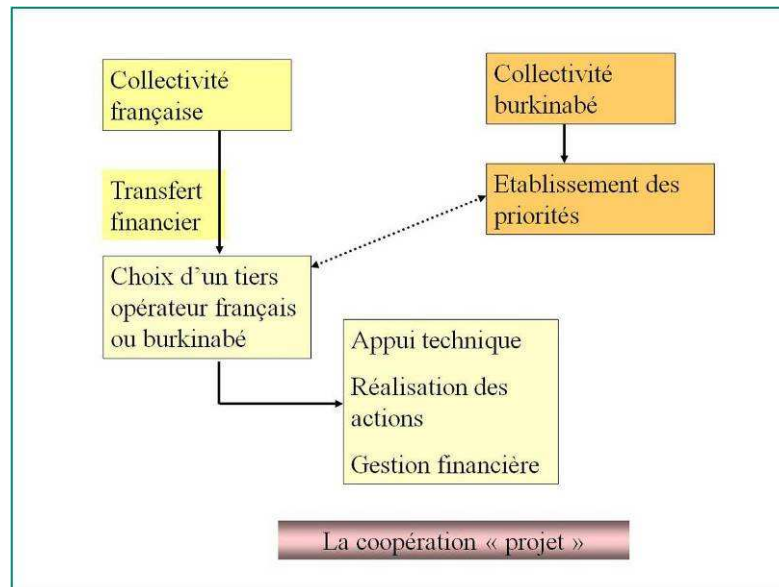
Cette relation relativement ancienne est souvent héritée de relations dans lesquelles la coopération décentralisée était mise en œuvre par un opérateur français qui était l'AFVP.

⁷⁴ Protocole de coopération Département de la Seine Maritime / Région du Centre Nord juin 2007

Elle concerne principalement des collectivités de grande taille (départements, intercommunalités, grandes villes), mobilise des financements importants (plus de 40 000 euros par an) avec une participation des fonds de l'Etat français et elles sont mises en œuvre en ayant recours à un opérateur.

Elle est caractérisée par :

- La délégation par la collectivité locale française de la mise en œuvre, voire de la maîtrise d'ouvrage de la relation de coopération décentralisée à une ONG burkinabé ou internationale ;
- L'assimilation de la relation de coopération décentralisée à une logique de projet, de mise en œuvre d'actions par des opérateurs chargés de cette fonction par la collectivité française.



Elaboration : CIEDEL

Il s'agit d'une approche basée sur l'intervention d'opérateurs techniques.

Approche aide au développement

Les actions mises en œuvre dans le cadre de ces relations, sont essentiellement des actions d'aide au développement :

- Réalisations physiques (infrastructures, équipements...);
- Actions de renforcement des capacités (formation, alphabétisation...);
- Mise en place de dispositifs de gestion de projet (comités d'octroi, rédacteurs...).

Ce sont des actions qui, de fait, sont assez similaires aux actions que peuvent mettre en œuvre des projets (les différents PADL par exemple) ou des ONG.

Une modalité de relation assez pérenne

De fait, les relations de coopération décentralisée de ce type sont pérennes, ceci pour plusieurs raisons :

- Les collectivités burkinabé sont face à un ou plusieurs opérateurs techniques, mandatés par la collectivité locale française qui maîtrisent l'essentiel des leviers opérationnels (ressources humaines, ressources financières...), parvenant souvent à « masquer » la collectivité française ;
- Les opérateurs techniques sont dans une situation où leur positionnement leur assure l'accès à des financements dans la durée suivant des modalités souvent moins exigeantes que lorsqu'ils s'inscrivent dans des projets et programmes nationaux ou internationaux.

Les opérateurs ont alors peu tendance à impulser des changements dans le mode de relation ;

- Les collectivités françaises se reposent sur un opérateur qui a les compétences techniques, qui maîtrise bien les deux logiques (celle de la collectivité française et celle de la collectivité burkinabé).

Une coopération d'aide au développement :

Une relation entre une commune française et une commune burkinabé est confiée à une ONG burkinabé qui est à la fois l'opérateur de la relation de coopération, mais aussi co-maître d'ouvrage des actions mises en œuvre car mobilisant par ses réseaux internationaux des financements publics français. Face à cet opérateur, la collectivité burkinabé est totalement démunie pour pouvoir négocier et faire évoluer la relation de coopération et l'approche mise en œuvre.

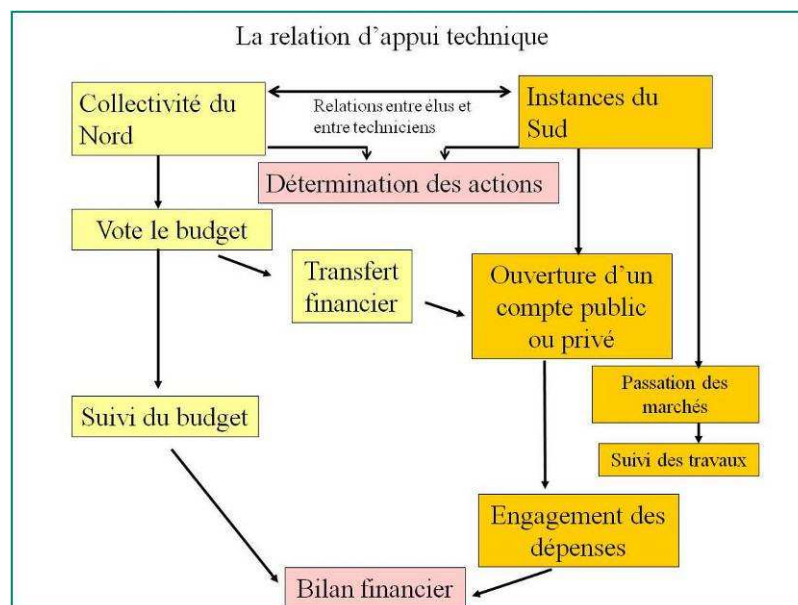
Relation d'appui technique :

Ce type de relation est relativement nouveau dans le paysage de la coopération décentralisée franco-burkinabé, puisqu'il a réellement émergé avec la mise en place des communes urbaines, c'est-à-dire à partir de 1995.

Il concerne à ce jour un nombre réduit de relations de coopération décentralisée, plutôt de grandes collectivités (départements, grandes villes), qui mobilisent des budgets conséquents (plus de 40 000 € par an), et qui mobilisent des financements publics de l'Etat français.

Il est caractérisé par :

- Une relation de coopération de collectivité à collectivité, sans intermédiation de comités de jumelages ou d'acteurs associatifs ;
- Une relation qui implique d'une part les élus et d'autre part les services techniques ;
- Un contenu centré sur les compétences opérationnelles des collectivités burkinabé (eau et assainissement, fiscalité, voirie...);
- Une composante souvent forte en matière de dotation d'équipement (envoi de matériel roulant...).



Approche appui institutionnel

Les actions mises en œuvre dans le cadre de ce type de relation sont essentiellement des actions d'appui institutionnel, visant à renforcer la collectivité burkinabé dans sa capacité à assumer ses compétences face à l'Etat et en relation avec les citoyens :

- Financement partiel ou total de personnel pour les services techniques ;
- Appui technique et formation des services techniques ;
- Mise à disposition de matériel et d'équipement municipaux ;
- Appui à la mise en place d'infrastructures à but économique.

Une modalité relativement nouvelle

Ce type de relation de coopération décentralisée est relativement récent, directement lié au processus de décentralisation et au transfert progressif des compétences et responsabilités aux collectivités locales.

De nombreuses contraintes pèsent à ce jour sur ce type de coopération :

- L'absence de transfert significatif de ressources aux collectivités territoriales burkinabé leur permettant d'assurer progressivement leurs compétences ;
- La difficulté pour les collectivités françaises de s'insérer dans les relations complexes entre collectivités burkinabé et services de l'Etat (pour le recouvrement de l'impôt par exemple) en prenant en compte la diversité de la répartition des rôles, fonctions et responsabilités ;
- L'absence d'une politique nationale de promotion de la construction d'une fonction publique territoriale efficace dans le cadre de la loi n° 027-2006/AN du 05 décembre 2006 qui règle le régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales ;
- L'inégalité entre collectivités territoriales et ONG, qui amènent les collectivités à devoir payer la TVA alors que les ONG en sont exemptées, ce qui rend souvent peu attractif pour les collectivités françaises de travailler directement avec leur partenaire burkinabé sans passer par des opérateurs techniques ;
- Les difficultés de fonctionnement de beaucoup de collectivités territoriales burkinabé ;
- La difficulté pour beaucoup de collectivités territoriales burkinabé à clarifier leurs besoins en matière d'appui institutionnel, à mettre en regard la difficulté pour les collectivités françaises à prendre la mesure des enjeux de l'appui institutionnel. Ce qui se traduit souvent par un manque de débat de fond entre partenaires sur cette question.

De fait, la majeure partie des relations de coopérations décentralisées que l'on peut situer dans ce type, sont en train d'expérimenter, de tester et pour le moment ne sont pas dans une logique de faire évoluer leur relation vers un autre type.

Une coopération d'appui institutionnel :

La coopération entre deux grandes villes française et burkinabé est une coopération qui vise essentiellement le renforcement des services municipaux.

Elle concerne principalement les domaines de :

- la propreté urbaine,
- la voirie et la signalisation lumineuse,
- les garages et ateliers municipaux,
- l'organisation générale des services,
- la police municipale,
- l'éclairage public,
- les espaces verts.

C'est une coopération basée sur les échanges. Chaque année :

- 20 fonctionnaires municipaux français vont appuyer la ville burkinabé,
- 10 fonctionnaires municipaux burkinabé viennent en stage dans la ville française.

Cette coopération implique également des services publics non municipaux mais qui renforcent l'action publique des villes : services de protection contre l'incendie, services de santé...

Dans chacune des villes, un chargé de l'action internationale est en responsabilité de la mise en œuvre de la relation.

Relations de territoire à territoire :

Ce type de relation est également relativement nouveau et relativement rare dans le panorama de la coopération décentralisée franco-burkinabé. Il concerne plutôt des collectivités de grande taille (plus de 50 000 habitants), mobilisant des financements conséquents (plus de 30 000 euros par an) et bénéficiant de financement de l'Etat français.

Il est caractérisé par :

- Une implication large de différents acteurs des deux territoires de coopération ;
- La mise en place de modalités de concertations entre les acteurs d'une part et entre les acteurs et les collectivités d'autre part, ici et là-bas et entre ici et là-bas ;
- La recherche d'une dynamique de développement territorial ici et là-bas, et de l'identification d'un intérêt réciproque de la coopération pour les deux territoires concernés.

Approche intérêt mutuel

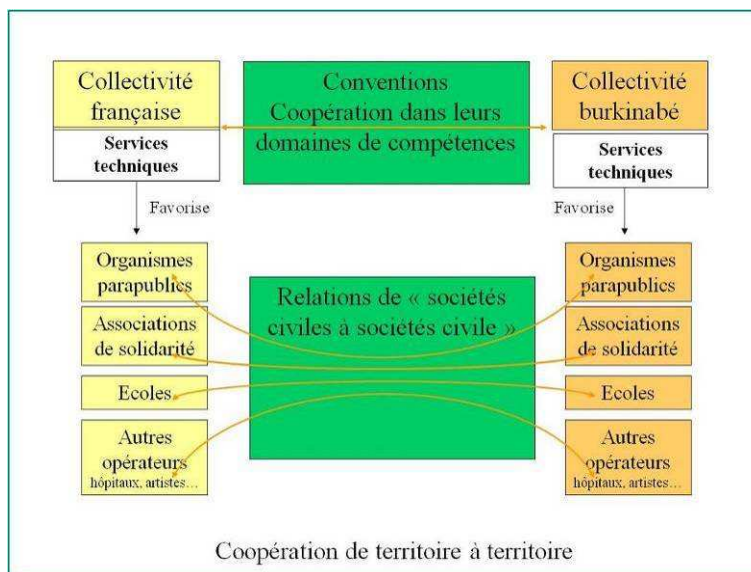
L'approche dans laquelle s'inscrit ce mode de relation est une approche d'intérêt mutuel, c'est-à-dire que les deux territoires, et les acteurs de part et d'autre en tirent un bénéfice, même si celui-ci n'est pas équivalent (cet intérêt n'est pas de même nature en effet) ni toujours formalisé (ni toujours clairement perçu au Nord).

Une modalité relativement nouvelle

Ce type de relations de coopération décentralisée, comme les relations d'appui technique, est apparu récemment. Elles sont confrontées à de sérieuses contraintes :

- Le manque de pratique, d'expérience et de capacité des acteurs publics français à se placer dans une démarche de dialogue pluri-acteurs ;
- La difficulté pour les acteurs burkinabé à être réellement porteurs d'une logique de dialogue pluri-acteurs sur leur territoire pour des raisons allant au-delà de la demande de la coopération décentralisée ;
- La difficulté pour les acteurs français à jouer le jeu d'un réel dialogue avec leur partenaire burkinabé sans se placer, du fait de leur maîtrise des ressources, dans une logique d'apport des solutions et aussi la difficulté des acteurs Burkinabé à être porteurs de propositions alternatives à l'offre de coopération et de solutions.

De fait, par sa nouveauté, son importance encore relativement limitée, ce type de relations de coopération n'est pas pour le moment dans une perspective d'évolution, mais plutôt de « validation » de l'approche et du mode de relation.



Elaboration : CIEDEL

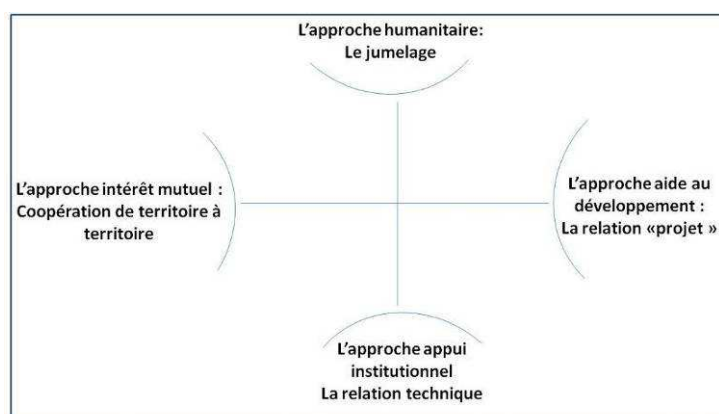
Une relation de territoire à territoire en cours de construction :

Dans le cadre de la relation entre deux Régions, ce sont 30 associations, entreprises et ONG du territoire de la région française qui se sont impliquées, 12 lycées et centres de formation du territoire de la région française qui sont actifs en matière d'échange de jeunes, 3 collectivités territoriales du territoire régional français étudient la possibilité de mettre en place une coopération décentralisée et plus de 30 professionnels burkinabé ont bénéficié d'une bourse de stage dans la région française.

Cette coopération est en voie de devenir une coopération de territoire à territoire.

Des relations plurielles, des évolutions permanentes :

En synthèse, il est donc possible d'identifier quatre grands types de relations de coopération décentralisée, qui correspondent chacune à un type d'approche de la coopération décentralisée.

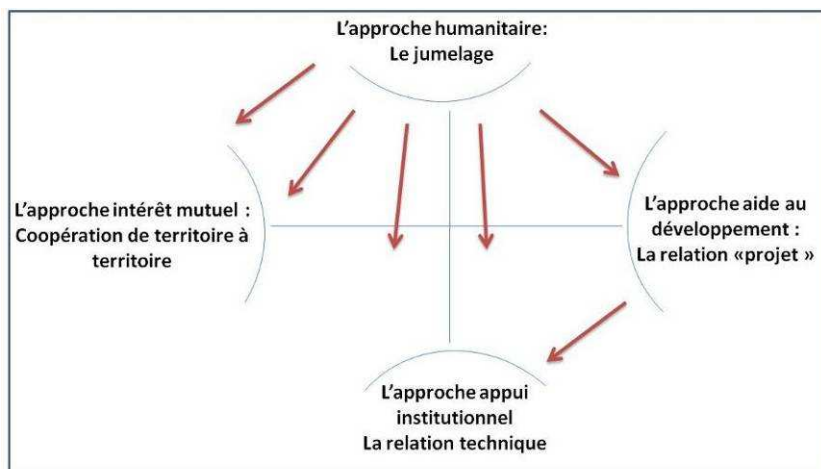


Elaboration : CIEDEL

Chacun de ces types est adapté à un contexte local, une volonté politique des élus, et des moyens. Il ne se s'agit pas de dire que l'un de ces types est supérieur à l'autre. Chacun est adapté à une situation. Quand la situation change, le coopération tend également à changer.

Au moment de leur mise en place, l'essentiel de ces coopérations décentralisées sont soit des jumelages, soit des coopérations « projet ». Ceci veut dire que les relations de coopération décentralisée qui se modifient, le font à partir de ces deux types de relations. Sur la base l'échantillon

des coopérations décentralisées analysées dans le cadre de l'évaluation, il est possible d'identifier les évolutions suivantes :



Elaboration : CIEDEL

Beaucoup de relations de jumelages sont en cours d'évolution vers l'un des trois autres types de relation de coopération. Ces évolutions peuvent être de natures différentes :

- Il existe une relation de jumelage où les deux collectivités territoriales ont décidé conjointement d'arrêter de déléguer leur relation au comité de jumelage, de la « remunicipaliser » totalement et de passer d'une approche humanitaire à une approche d'appui institutionnel ;
- Dans d'autres cas, les collectivités territoriales sont passées d'une relation qui était exclusivement de jumelage à une relation où les deux comités de jumelage continuent à développer des relations humanitaires ou d'aide au développement et où les deux collectivités territoriales ont mis en place des relations directes pour des actions qui relèvent essentiellement de l'appui institutionnel ;
- ...

Ces évolutions sont donc significatives de la capacité des relations de coopération décentralisée à évoluer et en particulier de la capacité des relations de jumelage - sous l'influence de l'évolution du contexte avec la mise en place de la communalisation intégrale - à évoluer pour s'adapter au nouveau contexte institutionnel et à rénover leur approche.

Alors que l'on présente souvent les relations de jumelage comme peu sensibles aux évolutions, l'analyse des pratiques sur le terrain montre que le travail des organismes d'appui, les évaluations externes, la diffusion de l'information sur l'évolution du contexte et la réflexion interne des membres des comités de jumelage et des élus des collectivités... permet de faire évoluer ces relations vers de relations plus adaptées à la situation et aux enjeux actuels des collectivités territoriales burkinabé.

Les autres types de relation sont eux relativement stables, et de fait, la majorité des collectivités territoriales impliquées dans des relations d'aide au développement, d'appui institutionnel ou de coopération de territoire à territoire ne souhaitent pas changer de type de relation.

45. Recommandations pour les collectivités territoriales impliquées dans des relations de coopération décentralisée

Au terme du bilan des actions et relations de la coopération décentralisée franco-burkinabé, de très nombreuses recommandations découlant des constats et des analyses réalisées seraient possibles. Beaucoup de ces recommandations sont déjà connues et ont déjà été réalisées par le passé dans le cadre d'évaluation de relations de coopération décentralisée ou d'évaluation pays. Ci-dessous nous reprenons plusieurs grandes recommandations qui sont sinon nouvelles du moins particulièrement importantes pour la coopération décentralisée franco-burkinabé. Celles-ci sont différenciées suivant qu'il s'agisse de recommandations opérationnelles -réalisables à court terme- ou stratégiques – s'inscrivant dans un processus de changement dans la durée.

Recommandations opérationnelles :

Ces recommandations reposent à la fois sur une volonté des collectivités partenaires d'améliorer leur partenariat et sur un engagement des dispositifs d'appui (cf la partie VI du présent rapport) dans l'amélioration de la qualité des relations de coopération.

Elles sont réalisables à court terme.

Renforcer les compétences des collectivités françaises sur les questions clés de la coopération décentralisée :

Appui institutionnel, développement économique, concertation avec les acteurs du territoire... sont autant de questions clés sur lesquelles la coopération décentralisée est attendue.

L'analyse des pratiques des collectivités françaises au Burkina Faso mais aussi dans d'autres pays, montre que la plupart des acteurs des collectivités territoriales (élus, techniciens, associations et bureaux d'étude opératrices) n'ont pas une compréhension claire de ces problématiques, et donc sont très mal armés pour mettre en œuvre des relations de coopération décentralisée qui les intègrent.

Il semble opportun qu'élus et techniciens puissent renforcer leurs compétences sur ces questions, en s'impliquant dans des démarches de formation-action à partir de l'analyse de leurs pratiques, en France, dans leur cadre de leurs relations internationales et dans le cadre de leurs actions de coopération décentralisée avec les pays du Sud.

Ces démarches, qui pourraient regrouper plusieurs collectivités d'un même territoire, permettraient d'une part de mutualiser les expériences des collectivités, d'autre part d'en faire une analyse croisée et enfin de produire des connaissances partageables utiles pour la coopération décentralisée avec le Burkina Faso mais aussi pour d'autres relations internationales et pour le fonctionnement même des collectivités territoriales sur leur territoire en France.

Mettre en place des dispositifs institutionnels qui placent les collectivités burkinabé en position de réelle maîtrise d'ouvrage :

La majeure partie des dispositifs politiques, techniques et financiers mis en place dans le cadre des coopérations décentralisées, contribuent à contourner la collectivité burkinabé, la déresponsabilisant par rapport au fonctionnement même de la relation de coopération.

Un travail est à faire, au niveau des partenaires de coopération décentralisée pour construire de manière concertée des partenariats qui permettent de placer chacune des collectivités face à ses responsabilités (politiques, techniques et financières) et pour les faire évoluer au fur et à mesure de la montée en puissance des collectivités burkinabé.

Des démarches de formation-action entre plusieurs collectivités territoriales d'un même territoire pour analyser et confronter leurs pratiques et construire des propositions pourraient être mises en place. Elles permettraient de mutualiser l'analyse des pratiques et de travailler collectivement sur les orientations en matière d'amélioration de ces dispositifs.

Elles pourraient déboucher ensuite sur un temps de travail entre les deux collectivités partenaires, pour construire leurs propres dispositifs, puis les analyser régulièrement pour les faire évoluer et les adapter aux évolutions du contexte et des collectivités.

Contribuer à la mise en place de service d'appui aux collectivités territoriales burkinabé :

Il est notoire qu'il manque à ce jour au Burkina Faso un dispositif national d'appui à la décentralisation permettant aux collectivités territoriales de trouver des informations, des appuis, des formations de qualité, conformes aux textes de la décentralisation et cohérent sur tout le territoire national. La mise en place du dispositif national de fonds d'investissement pour les collectivités territoriales (FPDCT) va rendre cette absence encore plus criante puisque de nombreuses collectivités n'auront pas les compétences pour monter les dossiers qui leur permettraient d'émarger à ce fonds.

Dans le même temps, il est bien connu que la coopération décentralisée est fondamentalement inégale, certains territoires, certaines collectivités ayant de nombreuses coopérations d'autres non.

Il est donc assez clair que les collectivités qui ont le plus de coopération décentralisée sont celles qui auront le plus de moyens pour être en mesure d'accéder au FPDCT, ce qui risque d'augmenter encore les inégalités entre collectivités territoriales.

Au regard de l'expérience accumulée par les collectivités françaises, il pourrait être proposé que les coopérations décentralisées, en accord avec le MATD contribuent à la mise en place de dispositifs d'appui intercommunaux (par exemple à l'échelle provinciale) à la décentralisation.

Ces dispositifs, qui pourraient s'inspirer de l'expérience des CCC (centres de conseil communaux) du Mali qui en l'espace de deux mandats électifs ont permis aux communes d'acquérir une véritable existence et compétence, sont des dispositifs qui peuvent être relativement légers : deux ou trois cadres par province dotés d'un bureau, de documentation, de moyens de déplacement (motos) et dotés d'un dispositif d'appui et de coordination national.

Deux scénarios sont envisageables :

- ***Un service de conseil et d'appui aux collectivités***

Dans ce cas, il s'agit uniquement de conseil, ce service étant là pour appuyer les communes, sans se substituer à elles, en particulier par rapport à leur fonctionnement administratif (organisation et tenue des sessions, rédaction et enregistrement des délibérations, élaboration et suivi des budgets), par rapport aux règles des marchés publics (élaboration des appels d'offres, dépouillement des soumissions, choix des prestataires, suivi et réception des travaux) et enfin par rapport au montage de projet que ce soit pour les dispositifs nationaux (FPDCT, projets...) ou par rapport aux bailleurs de fonds internationaux ;

- ***La mise en place de services communs au niveau intercommunal***

Dans ce second cas, il s'agit de mettre en place un dispositif intercommunal à vocation opérationnelle mutualisé entre plusieurs communes, permettant aux communes de se doter des compétences dont elles ne pourraient pas se doter à l'échelle de leur seule commune.

Construire des compétences de mobilisation financière au niveau des collectivités burkinabé

Enfin, l'argent étant une des contraintes majeure des collectivités, au Burkina Faso, mais aussi de plus en plus en France, une des orientations de la coopération décentralisée peut être de construire des compétences d'une part de mobilisation de la fiscalité locale, d'autre part de bonne gestion des

ressources propres et enfin de montage de projet pour obtenir des fonds nationaux et internationaux (en particulier des lignes de financement ouvertes aux autorités locales par l'Union Européenne).

Ces compétences sont à construire tant du côté des collectivités françaises que burkinabé, et pour de nombreuses collectivités territoriales, la coopération décentralisée peut être un moyen pour acquérir les compétences administratives mais surtout partenariales pour concevoir, formuler et mettre en œuvre des projets qui répondent aux politiques internationales des bailleurs de fonds.

Recommandations stratégiques :

Ces recommandations sont d'ordre plus général, et ne concernent pas spécifiquement les relations de coopération décentralisée franco-burkinabé. Leur mise en œuvre demandera une prise de conscience et un engagement dans la durée des différents acteurs de la coopération décentralisée. Elles ne pourront être réalisées qu'à moyen ou long terme.

Clarifier ici et là-bas les motivations à coopérer

L'établissement d'une relation de qualité entre deux ou plus collectivités territoriales est inséparable de l'expression, par les différents partenaires, de pourquoi ils veulent nouer ou développer une relation de coopération décentralisée.

L'expression de ces motivations et donc des attentes de chacune des collectivités par rapport à la relation est la condition indispensable pour une relation partenariale où chaque collectivité a une réelle part de responsabilité par rapport au contenu de la coopération.

Ce travail sur les motivations, sur ce qui fonde la relation, ce qui lui donne du sens est à réaliser de manière régulière, de façon d'une part à le réactualiser et d'autre part à y impliquer les nouveaux élus au fur et à mesure du renouvellement des assemblées élues.

Réaliser un diagnostic partagé des enjeux des territoires :

La réalisation par les deux collectivités territoriales d'un diagnostic du territoire de chacune d'entre elle est absolument nécessaire pour pouvoir identifier les enjeux de la relation de coopération, et pour clarifier s'il existe des enjeux communs ou bien si les enjeux sont spécifiques à chacune des collectivités. Ces diagnostics partagés ne peuvent pas être entièrement délégués aux techniciens. Les élus en charge de la coopération ont besoin d'y participer pour avoir une connaissance objectivée de la réalité du territoire de leur collectivité et de la collectivité partenaire. Cette connaissance partagée débouchera alors sur l'identification de ce que peut apporter la coopération décentralisée à chacune des collectivités.

C'est l'articulation entre la clarification des motivations à coopérer et la production d'un diagnostic partagé qui permettra un portage politique réel de la coopération décentralisée par les élus. En effet, cela permettra à chaque élu d'identifier clairement pourquoi il coopère, ce qu'il peut en attendre pour sa collectivité et ce que son partenaire en attend pour sa part. Plus les attentes de part et d'autres seront claires et porteront sur des enjeux de fond, plus la coopération sera au cœur de l'agenda politique des élus et donc plus elle sera portée politiquement, porteuse de sens et riche de réalisations.

Centrer la coopération décentralisée des collectivités territoriales sur ce qui fonde leurs rôles et leurs responsabilités :

La coopération décentralisée n'a pas pour vocation de résoudre tous les problèmes ni de se substituer aux autres acteurs. La plus-value de la coopération décentralisée est de pouvoir agir sur ce qui fonde l'existence des collectivités territoriales.

Cela peut être par exemple :

Le rôle politique des élus :

La responsabilité première des élus est de faire des choix politiques, de définir et de mettre en œuvre des politiques publiques locales et ensuite de rendre compte sur celles-ci aux électeurs⁷⁵.

Comment définir, mettre en œuvre et suivre des politiques, comment faire des choix, comment les justifier... sont autant de compétences nécessaires aux élus pour pouvoir exercer leurs fonctions.

Indéniablement, la coopération décentralisée a un rôle à jouer dans le renforcement des capacités des élus à exercer leurs fonctions en connaissance de cause.

La mise en place et le fonctionnement des services publics locaux :

Etat civil, police, éducation, santé, assainissement, culture, sport, accès à l'eau potable... sont autant de services de responsabilité des collectivités territoriales. Mettre en place ces services, en calculer le coût et sa prise en charge, en choisir les modes de gestion, en assurer la continuité... sont de la responsabilité des collectivités.

Là aussi les collectivités françaises ont de l'expérience dans ces domaines et la coopération décentralisée peut être un moyen de renforcer la capacité des collectivités burkinabé à faire les bons choix et à assumer le fonctionnement de leurs services publics locaux.

Le rôle d'animation du développement économique de la collectivité :

Les collectivités territoriales ne sont pas les pilotes du développement économique de leur territoire. Par contre elles ont un rôle essentiel en termes de coordination, d'animation et de facilitation du développement économique.

La collectivité peut à la fois :

- impulser le développement économique : mise en place de mécanismes incitatifs, mise en place de conditions favorisant l'activité économique, recherche de nouveaux opérateurs...
- réguler les relations entre les acteurs : mise en place de mécanismes de coordination, articulation avec les acteurs d'autres territoires, intervention auprès des structures étatiques, organisation de la concurrence...

Les collectivités françaises et burkinabé sont confrontées à des défis qui dans le fond sont relativement proches sur ce plan. La coopération décentralisée a donc un réel rôle à jouer en matière de développement économique.

La relation entre la collectivité et les acteurs du territoire :

Les relations entre les collectivités et les acteurs du territoire (associations, entreprises, établissements publics...) sont fondamentales pour animer le développement du territoire. Ces relations, qui ne sont pas des relations hiérarchiques, sauf quand il y a délégation de service public, sont complexes à mettre en œuvre car elles agencent des légitimités de natures différentes, des positionnements différents, et donc demandent la mise en place de mécanismes de dialogue et de concertation novateurs. Ces relations sont une spécificité des collectivités territoriales et la coopération décentralisée a un rôle à jouer pour analyser ici et là-bas comment cette concertation se joue et comment l'améliorer.

La relation entre la collectivité et les représentants de l'Etat :

Les relations entre les collectivités et les représentants de l'Etat, que ce soit la tutelle administrative ou les services techniques, sont des relations particulières entre entités autonomes les unes par rapport

⁷⁵ Un exemple de ces responsabilités est donné dans le document « réduire les inégalités par des politiques publiques locales », CIEDEL-Réseau Impact, 2009.

aux autres, mais où les services de l'Etat s'accommodent souvent mal de l'autonomie jalouse des collectivités et où les collectivités ont du mal à admettre le rôle de garant du respect des règles de la tutelle. La construction de ces relations est un enjeu pour les collectivités, et peut être un objet de la coopération décentralisée

Le fonctionnement des services :

Le fonctionnement de l'administration de la collectivité territoriale, la mise en place et l'organisation des services, le développement de la capacité opérationnelle de ceux-ci, la mise en place des modalités de contrôle et de suivi interne, le recouvrement de la fiscalité locale...

Ce sont autant de domaines où les collectivités françaises ont de l'expérience, ont accès à des références dans d'autres pays et donc où la coopération décentralisée a un rôle à jouer.

VI. Evaluation des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée

En France et au Burkina Faso comme dans les principaux pays de coopération, le développement de la coopération décentralisée s'est accompagné de la mise en place d'un ensemble de dispositifs d'appui.

Les évaluateurs n'avaient pas mandat ni légitimité pour évaluer ces dispositifs en tant que tels, par contre, l'évaluation a permis de dresser un panorama global des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé et d'en évaluer de manière globale l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les effets en matière de synergie entre les acteurs.

Dans un premier temps, l'évaluation a cherché à dresser un panorama des dispositifs existant et de leurs principales caractéristiques, en visant à donner une représentation analytique de la réalité de ces dispositifs.

61. Les constats

Des dispositifs d'appui nombreux et diversifiés

Le premier constat qui ressort de l'évaluation est la diversité (diversité qui parfois tend à l'atomisation) des dispositifs d'appui en France comme au Burkina Faso. Nous pouvons en effet recenser, de manière non exhaustive, comme organismes d'appui à la coopération décentralisée :

- Au niveau International
 - o Les associations de pouvoirs locaux par famille (AIMF, AIRF), qui par exemple financent des actions de coopération décentralisée (AIMF⁷⁶), réalisent des actions de formation (AIRF) ;
- En France
 - o Les pouvoirs publics français à travers la DAECT du MAEE et les SGAR en région
 - o Les organisations « catégorielles » des gouvernements locaux (AMF, ADF, ARF) qui ont chacune un service d'appui aux relations internationales et à la coopération décentralisée appuyé par la DAECT ;
 - o Les organisations transversales des gouvernements locaux (CUF) également appuyées par la DAECT ;
 - o Les réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale, présents à ce jour dans près de la moitié des régions françaises (ALCID, CERAPCOOP, CERCOOP, Horizons Solidaires, Lianes Coopération, RESACOOOP...), appuyés par la DAECT ;
 - o Les collectivités territoriales elles-mêmes. Par exemple à travers la mise en place de dispositifs financiers régionaux (FRASICOD⁷⁷ en Pays de Loire) ou de dispositifs techniques et financiers départementaux (CG 76, CG 86...) ;
 - o L'ambassade du Burkina Faso en France dont l'appui à la coopération décentralisée est une des missions ;
 - o Les réseaux et organisations thématiques nationaux (F3E, PSEau, Agence Mondiale de Solidarité Numérique...) ;

⁷⁶ « L'AIMF apparaît comme une institution qui fait efficacement son travail de coopération : celui de livrer des projets répondant aux besoins de ses membres » Bilan institutionnel de la francophonie – ACIDI- cité dans le document programmation stratégique 2009-2013 de l'AIMF. A ce titre l'AIMF qui a huit membres burkinabé, contribue au montage et/ou au financement d'une dizaine de projets au Burkina Faso

⁷⁷ Dispositif financé à parité entre l'Etat et la Région Pays de Loire

- Les bureaux d'études, ONG et consultants individuels qui remplissent une fonction d'appui à la demande de certaines collectivités (Agence COOPDEC Conseil, GRET, SOS Sahel International...);
- Au Burkina Faso
 - Les pouvoirs publics burkinabé à travers la DCOD du MATD et la CONACOD ;
 - Les organisations « catégorielles » des gouvernements locaux (AMBF, ARBF) ;
 - Les organisations transversales des gouvernements locaux et acteurs associatifs liés (MCD, CNJ) ;
 - L'Ambassade de France au Burkina dont l'appui à la coopération décentralisée est une de ses missions mises en œuvre au niveau du SCAC comme de l'AFD ;
 - Les Ambassades d'autres pays ou les services par elles mandatés comme le DED pour l'Allemagne qui pilote l'appui au programme de jumelage tripartite ;
 - Les bureaux d'études, ONG et consultants individuels qui remplissent une fonction d'appui à la demande de certaines collectivités (ACDIL, SOS Sahel International, YIRIWA Consult...).

Des dispositifs dont les fonctions sont extrêmement diversifiées :

Les différents dispositifs identifiés remplissent des fonctions qui correspondent à trois grandes catégories :

- politiques :

Il s'agit de dispositifs qui ont un rôle dans la définition et la mise en œuvre d'orientations pour les actions et relations de la coopération décentralisée, orientations qui s'appliquent aux collectivités concernées (ex. la DCOD a une fonction de tutelle sur les collectivités territoriales et les relations de coopération qu'elles entretiennent ; la DAECT a une fonction de définition des orientations en matière de coopération décentralisée, l'AMBF, l'ARBF, l'AMF, l'ADF, l'ARF... définissent des orientations pour leurs membres en matière de coopération décentralisée.

Cette fonction n'est pas -au sens strict- une fonction d'appui. Pour de nombreuses organisations (et pour les collectivités territoriales qui en bénéficient) elle est indissociablement liée aux fonctions d'appui. A continuation elle est intégrée comme une des catégories des fonctions d'appui.

- techniques :

Il s'agit de dispositifs qui interviennent dans :

- des fonctions d'appui : appui conseil aux collectivités, appui logistique, formation, échange et mutualisation des expériences, information... aux acteurs de la coopération décentralisée.
- des fonctions opérationnelles : mise en œuvre de tout ou partie des programmes de coopération décentralisée, intermédiation financière et montage de projet...
- des fonctions de médiation : appui à la résolution des conflits entre acteurs de la coopération décentralisée (collectivités françaises et burkinabé, collectivités et comités de jumelage...)

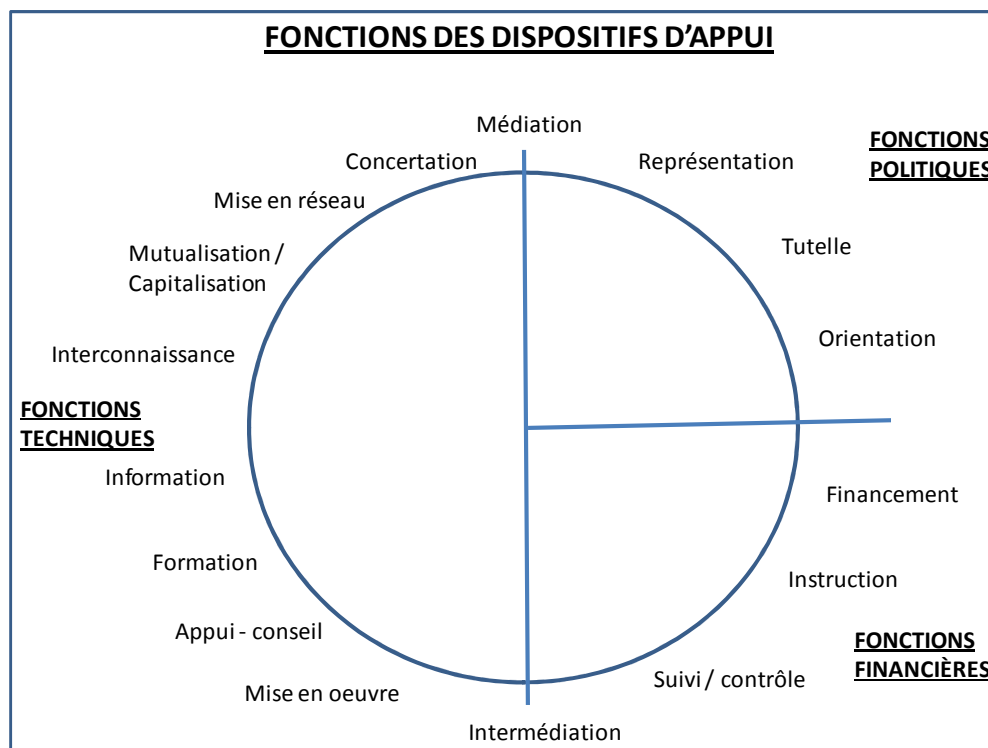
Là aussi, ces fonctions débordent de l'appui au sens strict. Mais, dans la pratique ces fonctions sont imbriquées les unes aux autres. Elles sont donc regroupées dans la catégorie de l'appui technique.

- financières :

Il s'agit de dispositifs qui contribuent au financement des acteurs de la coopération décentralisée, souvent sur la base de modalités incitatives (cofinancement) et sur des bases qui sont de plus en plus souvent celles de l'appel à projet. Ces fonctions financières comprennent aussi l'instruction des dossiers, le suivi et le contrôle de l'exécution ainsi que l'intermédiation financière par rapport à des bailleurs de fonds institutionnels.

Ces fonctions financières devraient en théorie être séparées des fonctions d'appui, mais la pratique en cours montre qu'elles sont imbriquées avec les autres fonctions techniques et politiques. A continuation elles sont prises en compte comme une des catégories des fonctions d'appui.

Une lecture globale de ces fonctions permet d'en faire la représentation graphique suivante :



Elaboration : CIEDEL

Dans la pratique, on constate que beaucoup de dispositifs s'inscrivent sur plusieurs catégories de fonction, articulant ou cherchant à articuler des fonctions techniques, politiques et de financement. Or ces articulations ne sont pas toujours pertinentes. En effet, certaines fonctions sont difficilement compatibles entre elles et demandent que soit réuni un certain nombre de conditions pour pouvoir être mises en œuvre conjointement de manière positive.

Des dispositifs aux conditions d'accès hétérogènes

Parmi ces dispositifs d'appui, il est possible d'identifier trois grandes catégories de conditions d'accès à leurs principaux services :

- des dispositifs de service public :

Ces dispositifs sont ouverts à tous les acteurs de la coopération décentralisée, sous forme de « service public » de la coopération décentralisée. C'est en particulier le cas en France de la majeure partie des réseaux régionaux.

- des dispositifs catégoriels ou associatifs :

Ces dispositifs sont ouverts à leurs membres ou à une catégorie bien particulière d'acteurs de la coopération. C'est en particulier le cas des associations de gouvernements locaux, dont les services sont destinés à leurs membres. C'est également le cas des dispositifs d'appui financier qui ont tous des critères d'éligibilité.

- des dispositifs payants :

Deux types existent :

- des dispositifs de type associatif où les membres payent une adhésion, parfois élevée pour les collectivités françaises (plusieurs milliers d'euros) en contrepartie de quoi ils ont droit à un ensemble de services de manière illimitée ou sous forme d'un droit de tirage,
- des dispositifs de type privé où les collectivités territoriales achètent (parfois à travers une procédure d'appel d'offres) les services.

Là aussi, beaucoup de dispositifs existant présentent des conditions d'accès mixtes. C'est par exemple le cas de la MCD, qui a un caractère de service public (toutes les délégations de collectivités territoriales qui le demandent sont reçues pour un entretien), un caractère associatif (seules les collectivités qui payent leur adhésion sont membres) et payant, les collectivités pouvant contractualiser la réalisation d'une prestation (organisation de la convention d'affaire dans les Hauts Bassins par exemple). Cette ambiguïté sur les modes d'accès brouille l'image et peut alors amener à une vision déformée du dispositif, comme c'est le cas chez une des personnes rencontrée pour qui « la MCD est un bureau d'études des collectivités françaises ».

Des dispositifs aux légitimités différenciées :

La légitimité de ces différents dispositifs est de nature différente :

- légitimité politique
C'est le cas de dispositifs publics et des dispositifs des organisations de gouvernements locaux, qui sont issus d'une volonté politique et piloté -pour le moins partiellement- sur le plan politique,
- légitimité institutionnelle
C'est le cas des dispositifs qui représentent les organisations de pouvoirs locaux,
- légitimité technique
C'est le cas en particulier des réseaux mais aussi des opérateurs privés, dont la légitimité ne repose que sur la compétence technique, qui peut être plus ou moins prononcée,
- légitimité financière
C'est le cas de certains dispositifs publics dont la légitimité repose prioritairement sur l'enveloppe à disposition plus que sur la légitimité technique ou politique.

A chaque type de légitimité, correspond la capacité à agir dans un champ de l'appui (financier, politique, technique, ...). Dans certains cas, la légitimité des dispositifs d'appui n'est pas clairement affirmée ni affichée, posant la question de la légitimité réelle du dispositif d'appui par rapport aux fonctions assumées ou revendiquées.

Des dispositifs aux moyens et aux champs d'actions variés

Enfin, les différents dispositifs ont des champs d'actions et des moyens différents. Si bien aucun n'est spécifique à la coopération décentralisée franco-burkinabé comme telle, les champs d'actions varient entre :

- la coopération entre un département français et une ou des collectivités territoriales au Burkina Faso situées sur un territoire cohérent ou non (CG 76, CG 86)
- la coopération décentralisée avec le Burkina Faso (MCD, CNJ, ...)
- la coopération française avec le Burkina Faso (SCAC)
- l'action extérieure des collectivités territoriales françaises (DAECT, CUF, ARF, ADF, AMF, ...)
- la coopération décentralisée (AIMF, AIRF)

- la coopération décentralisée et la solidarité internationale (réseaux régionaux, ...)
- la coopération décentralisée et la solidarité internationale autour d'une thématique (PSEau, ...)

De même certains dispositifs fonctionnent sur la base de ressources pérennes relativement sécurisées, mêmes quand elles sont limitées (SCAC, DAECT, services des associations de gouvernements locaux), d'autres fonctionnent sur des ressources externes renégociées régulièrement (Associations des collectivités territoriales françaises et réseaux régionaux français financés par l'Etat et/ou les Régions, par exemple), d'autres sont beaucoup plus dépendants de financements projets (MCD...).

Cette diversité de périmètre d'action, de niveau et de sécurisation des moyens introduit une complexité supplémentaire dans le panorama des dispositifs d'appui.

Des dispositifs entre lesquels rôles et fonctions ne sont pas distribués de manière formelle :

Enfin, entre ces différents dispositifs, rôles et fonctions n'ont jamais été distribués de manière complètement formelle, voire évoluent dans le temps. Cette évolution va dans le sens d'une augmentation du nombre et du type des dispositifs d'appui au fur et à mesure qu'augmente la prise de conscience de l'enjeu de l'action internationale pour les collectivités territoriales. Ceci entraîne d'une part un manque de lisibilité des dispositifs et d'autre part des redondances entre les actions et fonctions des dispositifs.

Le tableau en page suivante essaie de donner une représentation synthétique et schématique de l'implication actuelle de chaque dispositif dans les grandes catégories de fonctions.

TABLEAU DES FONCTIONS DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'APPUI A LA COOPERATION DECENTRALISEE

| International | | | AIRF | | AIMF | | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|------------|-------------|------------|---|--|---|------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Fonctions politiques | | | | | | | | | | | | |
| Fonctions financières | | | | | | | | | | | | |
| Fonctions techniques | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| France | MAEE DAECT | Préfecture SGAR | ARF | ADF | AMF | CUF | Fonds régionaux : FRASICOD | Dispositifs des conseils généraux | Ambassade du Faso | Réseaux Régionaux | Réseaux nationaux | ONG et Bureau d'études |
| Fonctions politiques | | | | | | | | | | | | |
| Fonctions financières | | | | | | | | | | | | |
| Fonctions techniques | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Burkina Faso | MATD DCOD | | ARBF | | AMBF | MCD | | | Ambassade de France SCAC AFD | | CNJ | ONG et Bureau d'études |
| Fonctions politiques | | | | | | | | | | | | |
| Fonctions financières | | | | | | | | | | | | |
| Fonctions techniques | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |

Elaboration : CIEDEL

62. Le bilan :

L'évaluation globale de ces dispositifs d'appui permet de faire ressortir plusieurs grandes conclusions, essentiellement dans le champ de l'appui technique⁷⁸ :

La dispersion des dispositifs d'appui entraîne un manque d'efficacité global...

Entre des élus burkinabé qui confondent les fonctions de la MCD et de la DCOD, des délégations des collectivités territoriales françaises (quelquefois accompagnées de leurs homologues burkinabé) qui lors de chaque passage à Ouagadougou vont rencontrer successivement le SCAC, la DCOD, l'AMBF et la MCD, des collectivités territoriales ou comités de jumelages à la fois adhérentes à un réseau départemental et à CUF, des collectivités territoriales membres de CUF et de la MCD ... l'efficacité du système est globalement limitée : les messages reçus lors des différents entretiens, les contenus des réunions, les services offerts par les différents dispositifs sont peu différents.

... mais la convergence d'orientation entre les dispositifs favorise les évolutions...

En revanche, globalement, l'ensemble des dispositifs d'appui en France comme au Burkina Faso défendent des orientations similaires en matière de coopération décentralisée, conseillant de donner aux collectivités territoriales le rôle d'acteur central, de mettre en place des mécanismes permettant aux collectivités burkinabé de renforcer leur capacité de maîtrise d'ouvrage, de donner la priorité à la mise en place de système de gestion des services publics sur la construction d'équipement et au renforcement du rôle économique de la collectivité territoriale plus qu'au développement de postes de charge.

Le caractère itératif de ces orientations, le questionnement des pratiques anciennes (coopération container, ...), les réflexions sur le rôle et les responsabilités de chaque acteur, l'information sur le cadre réglementaire, contribuent lentement, parfois par « imprégnation » à faire évoluer les coopérations décentralisées, comme le montre dans le chapitre antérieur l'analyse de la typologie des coopérations et de ses évolutions.

... tout en ayant tendance à niveler la qualité de l'appui par le bas...

Dans le même temps, la majeure partie des dispositifs d'appui étant amenée à répondre à toutes les demandes d'appui, cela entraîne un nivellement de l'appui par le bas, la majeure partie des dispositifs étant absorbée par la réponse aux très nombreuses demandes qu'ils reçoivent, demandes qui concernent des questions générales et très diversifiées. En effet tous les dispositifs d'appui ayant une fonction technique « croulent sous les demandes ». Ceci empêche les dispositifs d'appui de fournir des réponses de qualité sur des questions pointues, que ce soit en parvenant à obtenir l'information pertinente par rapport à la demande ou à fournir des éléments de compréhension de situations complexes qui ne permettent pas toujours de donner une réponse tranchée, tant les réalités institutionnelles sont mouvantes sur certaines questions de fond.⁷⁹

Par exemple, des collectivités françaises, à la fois membres de CUF et de la MCD, en contact avec les principaux dispositifs existant (en France comme au Burkina Faso) témoignent ne pas avoir obtenu de réponses sur des questions de fond comme les questions suivantes :

⁷⁸ Les fonctions politiques et financières sont traitées dans la partie suivante sur l'évaluation de la politique française d'appui à la coopération décentralisée.

⁷⁹ Dans un pays où la décentralisation est un processus en cours, les textes officiels sont produits lentement, sont souvent en décalage avec les pratiques et il n'est pas toujours possible de fournir une réponse absolue.

- quelles sont les différents circuits légaux de transfert financier entre les collectivités françaises et burkinabé, leurs avantages et inconvénients ?
- quelle est la possibilité légale de mise en place de dispositifs associant des communes au Burkina Faso tant que les textes règlementaires sur l'intercommunalité ne sont pas parus ?
- quelles sont les compétences respectives de l'Etat et des collectivités burkinabé dans le recouvrement et la gestion de la fiscalité locale ?
- une collectivité territoriale française peut-elle octroyer une subvention à une association étrangère ?

Pourtant, les échanges avec d'autres collectivités (souvent membres de CUF et de la MCD) montrent que sur chacun de ces points des pratiques existent, des études ont été réalisées qui permettraient de donner réponse à ces questions techniques. Mais les dispositifs d'appui, concentrés sur la réponse à un ensemble très diversifié de demandes ont tendance à concentrer leur effort sur la réponse aux demandes les plus « basiques », qui demandent le moins de temps (demandes d'information sur les financements par exemple).

Les questions de fond, qu'elles soient techniques (comme celles-ci-dessus) ou plus globale comme :

- comment faire pour que la coopération décentralisée soit réellement un moyen de renforcer la collectivité partenaire ?
- comment mettre en place des espaces de dialogue politique ?
- comment construire une coopération décentralisée d'intérêt mutuel avec un retour pour le territoire de la collectivité territoriale française ?

ne sont alors pas ou peu traitées par les dispositifs d'appui.

Ceci a pour conséquence d'éloigner les collectivités territoriales les plus « professionnelles » des dispositifs d'appui, la trop grande diversité des attentes faisant que celles-ci ne répondent plus à leurs besoins.

En corollaire, les dispositifs d'appui, soumis à une demande forte, sont peu dans une démarche d'aller vers les collectivités territoriales et plus vers une logique de réponse aux demandes. Ceci a pour conséquence que des collectivités territoriales qui auraient de réels besoins d'appui ne sont pas concernées non plus par l'appui.

... car si la demande d'appui explose elle reste mal connue par les dispositifs eux- mêmes...

Les demandes adressées aux dispositifs d'appui augmentent de manière régulière⁸⁰. Toutefois, à ce jour, il n'existe pas réellement de diagnostic de ces demandes pour aller au-delà des demandes initiales et identifier les enjeux sur lesquels les collectivités territoriales françaises comme burkinabé requièrent un appui technique, pour identifier les besoins, besoins qui concernent d'ailleurs souvent autant les petites collectivités que les plus importantes !

Ceci concourt donc à concentrer les réponses des dispositifs techniques sur les questions générales, les questions plus spécifiques (comme celles mentionnées ci-dessus) n'étant pas identifiées comme des questions centrales par le plus grand nombre de coopération décentralisée.

... et les demandeurs d'appui ne savent pas à qui s'adresser faute d'un panorama clair des dispositifs d'appui :

La grande majorité des collectivités territoriales françaises en coopération avec des collectivités burkinabé, d'une part n'ont pas une vision claire du panorama des acteurs de l'appui à la coopération décentralisée, en sachant qui fait quoi et donc à qui il faut s'adresser pour un point particulier, et d'autre part trouvent que effectivement il y a redondance entre les fonctions assumées par plusieurs des dispositifs d'appui.

⁸⁰ Dans son rapport d'activité 2007, la MCD comptabilise avoir reçu 132 délégations.

Ceci ayant un effet dissuasif pour certains acteurs de la coopération décentralisée qui -même s'ils continuent à solliciter les différents dispositifs existant- perdent confiance dans ceux-ci et le font plus soit pour ne pas être absent (réunion d'échange au niveau régional, réunion du groupe pays CUF par exemple), soit par courtoisie (visites au SCAC, DCOD et MCD par exemple).

Les réponses ne s'appuient pas assez sur des regards partagés entre le Burkina Faso et la France...

Les dispositifs d'appuis restent souvent dans une logique « nationale », développant peu de regards partagés franco-burkinabé sur la coopération décentralisée. En effet, dans la grande majorité des cas, les dispositifs sont des dispositifs où ce sont des « français qui parlent aux français » ou des « burkinabé qui parlent aux burkinabé », ce qui ne facilite pas une compréhension partagée.

Les ambassades du Burkina Faso en France et l'Ambassade de France au Burkina Faso, et les « tribunes » ouvertes par certains dispositifs à des délégations étrangères (réunion du groupe pays Burkina Faso de CUF, réunions des réseaux régionaux par exemple) remédient pour partie à cela.

Un recours plus systématique à des acteurs qui connaissent les deux réalités des collectivités territoriales et qui puissent aider à cette fonction de traduction entre les deux réalités serait essentiel.

C'était une des intuitions et des ambitions de départ de la MCD, mais son évolution institutionnelle récente ne va pas dans ce sens là.

... et produisent peu de synergies entre les acteurs...

L'action des dispositifs d'appui favorise peu la mise en synergie entre les acteurs de la coopération décentralisée. A l'exception des dispositifs locaux -départementaux ou régionaux- (cf infra), les dispositifs d'appui soit traitent de manière bilatérale avec les acteurs de la coopération décentralisée, soit les juxtapose sans que cela permette de produire de synergies. Cela est lié au fait que pour produire de réelles synergies, quatre facteurs au moins sont nécessaires à réunir :

- une volonté politique,
Cette volonté politique de la collectivité territoriale passe par des orientations politiques claires en direction d'un projet collectif des collectivités territoriales et l'implication d'un ou plusieurs élus pour la mise en œuvre de ces orientations,
- des incitations financières,
La mise en place de modalités d'appui financier aux collectivités s'impliquant dans ce projet collectif,
- un appui technique
La réalisation d'actions de formation, d'accompagnement, d'appui-conseil pour orienter les collectivités impliquées dans la construction de ce projet commun,
- du temps
Enfin un engagement de long terme, de telles synergies ne pouvant se construire rapidement.

Des évolutions en cours porteuses de sens :

Des dispositifs d'appuis locaux novateurs

Dans plusieurs départements (et plus récemment dans certaines régions) des dispositifs d'appuis aux coopérations décentralisées des collectivités territoriales du département avec des collectivités du Burkina Faso ont été mis en place.

Ces dispositifs articulent les trois grandes catégories de fonctions :

- politiques,
Définition d'orientation pour la coopération décentralisée

- financières,
Mise en place de fonds pour les acteurs de la coopération décentralisée, sous forme de subvention ou d'appel à projet
- techniques
Organisation de réunions d'échanges, de formation, et appui conseil individualisé.

Les trois grandes catégories de fonctions sont assumées par des personnes ou instances distinctes :

- fonctions politiques, assumées par un ou des élus au nom de l'assemblée délibérante,
- fonctions financières confiées à un comité d'octroi multi-acteurs
- fonctions techniques confiées à des opérateurs d'appuis externes compétents

Et l'ensemble est porté par l'institution publique départementale, avec dans certains cas la mise en place d'un cadre de concertation multi-acteurs.

Ces dispositifs, construits dans la durée ne résolvent pas toutes les difficultés, en particulier quant à la contribution à une évolution des acteurs français (élus et comités de jumelage) dans leur conception et leur pratique de la coopération décentralisée, mais par l'intégration des trois types de fonction sur un même territoire, facilitent les évolutions.

Des groupes de travail restreints qui produisent

Certains dispositifs d'appui ont mis en place des groupes de travail restreints sur des questions thématiques ou géographiques pour capitaliser leur expérience et produire. C'est par exemple le cas de l'ADF qui a un groupe de travail « Afrique », qui a produit un guide pratique et méthodologique « améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée ».

La constitution de groupes réduits, relativement homogènes (collectivités de même niveau, travaillant dans le même pays...) et intéressés par des problématiques communes permet de dépasser le stade de l'information et des échanges, qui est utile mais pas suffisant pour déboucher sur un travail de production commune des membres du groupe avec l'appui de l'ADF sur des thématiques d'intérêt pour les membres du groupe.

Une dynamique de concertation entre dispositifs qui commence à se mettre en place.

Jusqu'à récemment les différents dispositifs ont développé peu de concertation entre eux. Plusieurs raisons ont amené à cet état de fait :

- les différences de champs d'actions entre chaque dispositif,
- une certaine concurrence ou pour le moins méfiance entre dispositifs, et en particulier entre dispositifs de natures différentes, tant en France qu'au Burkina Faso.

C'est ainsi que pratiquement chaque dispositif d'appui technique développe son propre outil de recensement des coopérations, à vocation interne ou externe :

- répertoire de CUF,
- répertoire de l'Ambassade du Burkina Faso en France,
- répertoire du SCAC,
- base de donnée DCOD / MCD,
- base de données des réseaux régionaux,
- base de données de la DAECT.

Ces outils ne sont pas interconnectés entre eux (et souvent incompatibles sur le plan de la nature de l'information et de son traitement) et représentent un travail souvent redondant.

Cet état de fait est en train de changer progressivement, sous l'influence de plusieurs facteurs :

- la prise de conscience grandissante de l'importance des relations internationales et de la coopération décentralisée,
- la multiplication des acteurs d'appui,
- l'augmentation des contraintes financières.

C'est ainsi qu'on peut noter :

- des initiatives de répartition d'aires géographiques entre dispositifs d'appui. Par exemple l'ADF et l'ARF font leur possible pour ne pas mettre en place de groupes de travail sur les mêmes aires géographiques,
- la réalisation de missions conjointes entre différents dispositifs d'appui (mission conjointe PSEau – CUF par exemple).
- des conventionnements entre organismes :
 - o la MCD a conventionné avec l'AMBF, devenant « l'outil technique des communes en matière d'appui conseil et de promotion de la coopération décentralisée »⁸¹, sa présidence étant assurée par le secrétaire de l'AMBF en charge,
 - o CUF a conventionné avec l'ADF, et des représentants de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF sont membres de droit de son bureau exécutif.

Toutefois ces initiatives de concertations restent encore partielles.

Des dispositifs d'appuis nombreux, diversifiés, utiles mais manquant de synergie :

Les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée sont à l'image de la coopération décentralisée franco-burkinabé : nombreux, diversifiés et en pleine évolution.

Nécessaires, indéniablement utiles, leur efficacité, leur efficience, leur cohérence et leurs effets en matière de synergie sont limités par :

- l'absence d'un recensement périodique des différents dispositifs d'appui,
- un manque de clarté pour les demandeurs d'appui dans la répartition des fonctions entre les dispositifs, en particulier sur les plans techniques et financiers,
- la trop faible prise en compte de la diversité des besoins des collectivités et donc de la nécessaire mise en place d'activités par niveau,
- une valorisation encore insuffisante des opportunités de réaliser des actions d'appui permettant de croiser les regards ici et là-bas,
- l'absence de prise de conscience des enjeux communs.

Les tensions sur le budget des collectivités territoriales seront-elles le facteur extérieur qui poussera à la prise de conscience de l'intérêt à agir de manière concerté et de l'exigence de produire plus de résultats ?

⁸¹ CUF, CR de la réunion de la cellule d'animation du groupe pays Burkina Faso du 24 février 2009.

63. Recommandations au niveau des dispositifs d'appui

Recommandations opérationnelles :

Les présentes recommandations en direction des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée sont des recommandations qui dépassent le seul champ des relations de coopération décentralisée franco-burkinabé mais qui peuvent être mises en œuvre à l'initiative des dispositifs d'appui eux-mêmes et de leurs bailleurs de fonds (collectivités territoriales, DAECT) à court terme.

Améliorer la concertation et la clarification des rôles et responsabilités entre les dispositifs :

Le renforcement et la clarification du rôle des dispositifs d'appui -ici et là-bas- est un élément essentiel pour améliorer les relations et les actions de la coopération décentralisée.

Des principes de base :

- les dispositifs sont indépendants les uns des autres et il n'y a pas de hiérarchie, la concertation ne peut donc être que volontaire et imparfaite,
- la concertation entre les dispositifs est d'autant plus facile que chaque dispositif a clarifié :
 - o ses fonctions,
 - o les bases de sa légitimité à agir,
 - o les conditions d'accès à ses services.

Les Etats français et burkinabé, par leur poids dans le financement de ces dispositifs et par leur responsabilité en matière d'appui à la coopération décentralisée ont un rôle essentiel pour inciter -sans faire de l'ingérence- les différents dispositifs à mieux clarifier la répartition de leurs champs d'action, de leurs rôles et fonctions.

Les collectivités territoriales, soit comme membres de ces dispositifs, soit comme bénéficiaires supposés de ceux-ci ont également leur responsabilité dans la recherche d'une plus grande clarification entre les différents dispositifs.

Enfin cette concertation ne sera toutefois possible que si les responsables politiques de ces dispositifs sont convaincus de la nécessité d'optimiser le travail de chacun pour améliorer l'efficacité de l'ensemble des dispositifs existants. Indéniablement cette prise de conscience est en grande partie faite.

Favoriser l'interconnaissance et l'échange d'expérience entre les dispositifs :

Un des premiers axes de travail serait que les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée, en France d'une part, au Burkina Faso d'autre part puissent se rencontrer pour échanger autour de ce qu'ils font, pour mettre en commun les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs mandats, pour identifier les enjeux auxquels ils sont confrontés et enfin pour clarifier la répartition des champs de travail, des fonctions et des responsabilités.

Une fois ce travail fait dans chaque pays il pourrait être au moins mis en commun, au mieux retravaillé entre les organismes d'appui des deux pays.

Mettre en place un portail de l'appui à la coopération décentralisée :

A partir de là, la possibilité de mettre en place un portail de l'appui aux acteurs de la coopération décentralisée pourrait être étudiée.

Ce portail viserait à permettre aux collectivités territoriales françaises et burkinabé de pouvoir :

- analyser et réfléchir à leur demande d'appui pour la clarifier,
- obtenir directement des réponses à certaines de leurs questions (documents en ligne, FAQ...),
- savoir quel est le dispositif d'appui le mieux à même de répondre à leurs interrogations.

Ce portail, qui ne demande pas obligatoirement un travail très poussé aurait une fonction essentielle de « cartographie » de l'appui et d'orientation des acteurs de la coopération décentralisée entre les différents dispositifs.

Développer un regard croisé entre opérateur d'appui ici et là bas :

Sur cette base, il sera possible de développer un travail d'appui conjoint ou croisé entre organisations d'appui françaises et burkinabé. La convention entre CUF et l'AMBF-MCD pourrait être le moyen qui permette à ce que des acteurs burkinabé de l'appui à la coopération décentralisée puissent assumer régulièrement des actions spécifiques en France en direction d'acteurs français et vice versa.

Ce travail croisé serait un gage d'amélioration qualitative de l'appui par une meilleure intégration de la complexité de la relation et par une légitimation des acteurs de l'appui par rapport aux acteurs d'ici et de là-bas.

Mettre en place des modalités souples de mises en contact entre collectivités autour de questions thématiques :

Les dispositifs existants, en particulier CUF et l'AMBF-MCD peuvent développer des modalités souples d'échanges entre collectivités territoriales impliquées dans les relations de coopération décentralisée. La constitution et la mise à jour d'une liste des courriels des responsables de la coopération décentralisée des collectivités territoriales en lien avec le Burkina Faso et la mutualisation de cette liste entre tous ses membres pourraient permettre, quand une collectivité est confrontée à une question, de la poser aux autres collectivités territoriales impliquées. Cela pourrait par exemple permettre de diffuser simplement les informations sur les circuits financiers, sur les statuts d'association de communes mis en place dans l'attente du statut de l'intercommunalité, ...

Une version plus aboutie pourrait être la mise en place de forum sur Internet, mais qui demande des moyens humains et donc financiers en termes d'animation.

Concevoir et mettre en place un programme de formation-action en direction des collectivités territoriales sur les questions clefs de la coopération décentralisée franco-burkinabé :

Les principaux dispositifs d'appui nationaux en lien avec les réseaux régionaux peuvent sur les questions clefs de la coopération décentralisée franco-burkinabé, questions que la présente évaluation a soulevées, élaborer un programme de session de travail au niveau local avec les collectivités territoriales.

Ce programme de travail pourrait être organisé autour, d'une part de conférences de grands témoins et d'autre part de sessions de formation-action autour des thèmes sur lesquels toutes les collectivités ont des pratiques, mais butent sur des difficultés.

Organisation de rencontres avec des « grands témoins » de la coopération décentralisée

Il existe en France et au Burkina des élus, des techniciens, des responsables associatifs qui ont développé des pratiques de la coopération décentralisée qui ne sont pas obligatoirement des exemples de « bonnes pratiques » mais qui font « référence » (avec des succès et des difficultés) sur une question clef (par exemple, sur l'appui à la mise en place de services techniques dans la collectivité partenaire, sur la coopération de territoire à territoire, sur le retour de la coopération pour le territoire de la collectivité française...).

Ces personnes sont toutes des personnes passionnées par la coopération décentralisée et peuvent se rendre disponibles pour présenter leur expérience à d'autres collectivités territoriales, non pas pour qu'ils la copient, mais pour pouvoir transmettre leur expérience, la démarche qu'ils ont suivi et comment elle peut être réapproprié par d'autres.

Des cycles de conférence pourraient être organisés au niveau local (département, région) sur les territoires où il y a de nombreux acteurs de la coopération décentralisée. Ceci pourrait se faire tant en France qu'au Burkina Faso et tant avec des acteurs burkinabé que français.

Organisation de formation-action sur des thèmes de fond de la coopération décentralisée

Sur les principales questions de fond que pose la coopération décentralisée avec le Burkina Faso (l'appui institutionnel, la pérennité des équipements, la communalisation des équipements communautaire, l'appui au développement économique communal, la mutualisation, ...) il s'agit de construire un référentiel de formation et une démarche pédagogique active partant de l'analyse de l'expérience des participants.

Ensuite ces formation-action pourront être proposées au niveau local (département, région) aux collectivités territoriales françaises, ainsi qu'aux collectivités territoriales burkinabé.

Ces formation-action, destinées à des groupes réduits (10 à 20 personnes), ne viseraient pas à diffuser des recettes, mais à travailler, à partir de l'analyse des pratiques des participants, sur des questions clefs pour que les participants -avec des apports des formateurs- construisent leurs propres connaissances et démarches de travail pour pouvoir améliorer leurs pratiques.

Ce programme de travail, ici pensé pour la coopération franco-burkinabé pourrait de manière plus réaliste se concevoir à un niveau sous-régional entre pays ayant des problématiques similaires, Sénégal, Mali, Niger et Burkina Faso d'un côté et France et Belgique de l'autre. Cela faciliterait le décroisement des acteurs et cela permettrait d'avoir un nombre de personnes potentiellement intéressées suffisant pour justifier une telle action.

Développer un regard croisé entre opérateur d'appui ici et là bas :

La possibilité de développer un travail d'appui conjoint ou croisé entre organisations d'appui françaises et burkinabé mérite d'être étudiée. La convention entre CUF et l'AMBF-MCD pourrait être le moyen qui permette à ce que des acteurs burkinabé de l'appui à la coopération décentralisée puissent assumer régulièrement des actions spécifiques en France en direction d'acteurs français et vice versa.

Ce travail croisé serait un gage d'amélioration qualitative de l'appui par une meilleure intégration de la complexité de la relation et par une légitimation des acteurs de l'appui par rapport aux acteurs d'ici et de là-bas.

Recommandations stratégiques

Ce deuxième niveau de recommandations, concerne des orientations de moyen et long termes, dont la mise en œuvre dépend essentiellement de l'engagement des acteurs locaux pour mettre en place et faire vivre des dispositifs d'appui aux acteurs de leurs territoires. Or cet engagement se construit et se met en place dans la durée.

Favoriser le rôle des niveaux supra communaux (départements, provinces, régions) en France mais aussi au Burkina Faso :

Les expériences départementales ou régionales d'appui aux collectivités territoriales de leurs territoires apparaissent comme très intéressantes, en termes d'accompagnement des collectivités et de mise en synergie des coopérations.

La DAECT, dans son rapport sur la mutualisation, fait une analyse proche : « La coordination d'acteurs appartenant à un même territoire en France correspond à un besoin, qui d'ailleurs s'est

manifesté presque spontanément, sans intervention de l'État. Il est intéressant de noter que les régions qui "font le plus" en termes d'aide publique au développement (...) se sont toutes dotées de dispositifs de coordination d'acteurs, et travaillent avec les départements, villes et groupements de leur ressort. Il semble donc que *l'échelon régional* soit normalement le niveau pertinent de cette mise en cohérence, mais cela ne veut certainement pas dire dans tous les cas "*coordination par le Conseil régional*".

Ou plutôt, on serait tenté de proposer pour celui-ci un rôle à deux niveaux :

- dans **tous les cas, la Région est la collectivité qui fournit les outils** aux collectivités, groupements et acteurs de son territoire (statistiques, instruments de réflexion, réseaux régionaux, cofinancements incitatifs...), sauf en ce qui concerne les réseaux nationaux, thématiques ou par pays,
- dans **certains cas**, elle assure **l'animation**, voire la **conduite opérationnelle de programmes et projets**, sachant que ce rôle peut, dans d'autres cas, appartenir à un département, une ville ou une communauté.

A contrario, cela implique que le rôle de "chef de file" pour un partenariat, pour une réponse à un appel à projets, voire pour la coordination des initiatives "régionales" sur un pays puisse être confié ou reconnu à un département, une ville, une communauté »⁸².

L'analyse des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée montre que pour la coopération décentralisée franco-burkinabé le niveau départemental est aussi pertinent que le niveau régional. En tout cas, les expériences existantes, en France comme au Burkina Faso, là aussi mériteraient d'être analysées plus finement et d'être diffusées largement que ce soit par des cycles de témoignages des acteurs de ces dispositifs, ou par une diffusion et une valorisation de documents écrits à travers les dispositifs nationaux et régionaux.

L'analyse et la diffusion de ces expériences, logiquement devraient permettre de déboucher vers le renforcement et la multiplication de ces dispositifs de proximité, sachant que ceux-ci ne peuvent se mettre en place que s'il existe une réelle motivation des collectivités territoriales (Départements, Régions) ou d'associations locales de collectivités territoriales, ce qui ne se décrète pas. Par contre ces motivations peuvent être appuyées par le niveau national, qui a un réel rôle à la fois incitatif et de soutien à ce type d'initiative.

⁸² Pougnaud Pierre, Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, MAEE-DAECT, décembre 2008/

VII. Evaluation de la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé du MAEE

La présente évaluation n'a pas pour ambition de présenter et d'évaluer l'ensemble de la politique française d'appui à la coopération décentralisée burkinabé. Ce n'était pas son mandat, et elle n'en avait pas les moyens. L'évaluation s'est attachée à faire le bilan de la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé et a donc mis l'accent sur les éléments de cette politique qui ont un rapport direct avec la coopération décentralisée franco-burkinabé. Pour cela l'évaluation a approfondi l'analyse des principaux instruments de cette politique. Ce sont principalement :

- des instruments de type réglementaire visant à orienter l'octroi des cofinancements des projets,
- des dispositifs institutionnels pour :
 - o la concertation avec les autorités locales françaises et leurs organisations,
 - o l'instruction, la prise de décision et le suivi des dossiers de cofinancement,
 - o l'appui direct ou indirect aux acteurs de la coopération décentralisée,
- un budget,

Ces instruments sont principalement ceux du MAEE, à travers la DAECT et l'AFD mais aussi ceux du MIIINDS à travers le DDS.

71. Description succincte de la politique mise en œuvre :

Les modalités et critères de financements des pouvoirs publics français :

Depuis 2002, un ensemble de modalités de financements se sont succédées suivant le tableau ci-dessous, qui en montre la complexité :

| Dénomination de la ligne budgétaire | Organisme gestionnaire | Années de mise en œuvre | | | | | | | |
|---------------------------------------|------------------------|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| FSP Mobilisateur MCNG/MAAIONG | | | | | | | | | |
| - Crédits centraux HCPER | MCNG MAAIONG | | | | | | | | |
| - Crédits centraux | CPER | | | | | | | | |
| Délégation de crédits annuels au SCAC | SCAC | | | | | | | | |
| Appel à projet triennal | DAECT | | | | | | | | |
| Appel à projet annuel | DAECT | | | | | | | | |
| Réseaux et rencontres ⁸³ | DAECT | | | | | | | | |
| Appel à projet annuel | MIINDS | | | | | | | | |
| Financement sur projet | AFD | | | | | | | | |

Elaboration : CIEDEL

Une relecture analytique des orientations contenues (pour les projets) dans les critères et conditions de financement du MAEE et du MIIINDS depuis 2002, permet d'établir un tableau synoptique des évolutions de ces orientations :

⁸³ Par exemple : participation au financement des assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé 2007.

| Orientations générales | Spécifications | 2002 à 2005 | 2006 | 2007 | 2007-2009 | 2008 | 2009 |
|--|---|-------------|------|------|-----------|------|------|
| Orientation en termes de dispositifs : | | | | | | | |
| - Portage de la demande par une collectivité française | | | | | | | |
| - Portage par plusieurs collectivités | | | | | | | |
| | Mutualisation de moyens | | | | | | |
| | Partenariats innovants (NNS, NNSS) | | | | | | |
| | Mobiliser les acteurs du territoire | | | | | | |
| - Contractualisation des relations | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| Orientations en termes de stratégie : | | | | | | | |
| - Rechercher une unité au projet | | | | | | | |
| - Recherche de synergie avec le DCP et les PTF | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| Orientations en termes d'approche : | | | | | | | |
| - Rejet des projets à caractère humanitaire | | | | | | | |
| - Favoriser l'approche d'appui institutionnel | Appui à la gouvernance locale, formation des cadres et élus, assistance à la maîtrise d'ouvrage locale, transfert de savoir-faire, appui aux services publics de base | | | | | | |
| | Appui à la décentralisation | | | | | | |
| | | | | | | | |
| Orientations thématiques | | | | | | | |
| - Domaine de l'eau et de l'assainissement | | | | | | | |
| - Secteur des NTIC | | | | | | | |
| - Développement durable | centres urbains, développement rural, tourisme solidaire | | | | | | |
| - Echanges culturels et artistiques | | | | | | | |
| - Association des jeunes | | | | | | | |
| - francophonie | | | | | | | |
| - protection de l'enfance privée de famille | | | | | | | |
| - mobilisation des acteurs économiques | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| Orientations liées à la problématique migratoire | | | | | | | |
| - zone de forte migration vers la France | | | | | | | |
| - forte implication des associations de migrants | | | | | | | |
| - améliorations des conditions de socio économique | | | | | | | |

On constate donc :

Sur le plan des modalités de financement :

Depuis 2002 celles-ci ont fortement évolué. Ces évolutions concernent tant les dispositifs institutionnels de mobilisation et de gestion des financements (MCNG, Contrat de Plan, délégation de crédit aux ambassades...), les ministères impliqués (MAEE, MIIINDS) que les modalités de financement (financement sur projet, appels à projets...).

Finalement ces évolutions se stabilisent depuis 2008 dans une logique unique d'appel à projets annuels et triannuels couplés entre le MAEEE et le MIIINDS et émis par la DAECT.

Sur le plan des critères de financement :

On constate une double tendance, d'une part des tendances de fond, qui se confirment d'année en année, souvent en se précisant, et qui constituent le socle de la politique d'appui à la coopération décentralisée ; et d'autre part des critères au caractère plus ponctuel qui apparaissent une année mais ne sont pas obligatoirement reconduits l'année suivante.

Les tendances de fond sont principalement les suivantes :

Asseoir la spécificité de la coopération décentralisée par rapport à la coopération non gouvernementale :

Depuis la fin des années 90, la DAECT a recentré la coopération décentralisée autour de la coopération portée par les collectivités locales et leurs groupements, amenant les organisations à statut intermédiaire (comité de jumelage, associations de collectivités, associations agissant au nom des collectivités) à clarifier leur rôle et les collectivités à assumer leurs responsabilités.

En conséquence, la DAECT a mis au centre de ses exigences l'existence de modalités de contractualisation claires, entre la collectivité française et son partenaire et entre les différentes catégories d'acteurs.

Inciter les collectivités à agir de manière concertée

Progressivement, les critères tendent à favoriser une action collective ici (mutualisation de moyen), une action collective là-bas (cohérence d'action sur un territoire), la mise en place de partenariats triangulaires et à favoriser l'articulation avec les acteurs des territoires.

Cette évolution vise à maximiser l'utilisation de l'argent public par la mutualisation des moyens et des actions, à favoriser la cohérence d'intervention des acteurs de la coopération décentralisée sur un même territoire et à mettre en place les conditions pour une implication des autres acteurs du territoire. Elle est complétée par la recherche d'une synergie entre la coopération décentralisée, les orientations de la politique française de coopération avec le pays partenaire (DCP) et les orientations des autres partenaires techniques et financiers (effet levier, actions conjointes, cofinancements...).

Favoriser une approche de la coopération décentralisée d'appui institutionnel et de territoire à territoire

Les projets à caractère humanitaire stricto sensu (envoi de container, parrainage d'enfants...) sont depuis longtemps exclus du champ des actions qui peuvent être cofinancées, rejetant de fait l'approche humanitaire.

La priorisation d'une approche d'appui institutionnel, apparaît en 2006, ou la première des thématiques prioritaires de l'appel à projet est « la coopération décentralisée qui favorise l'appui institutionnel ». Cette orientation se précisera par la suite en spécifiant « une priorité sera accordée aux (...) partenariats dans les pays où la responsabilité des autorités locales est réelle ainsi que dans les pays où un processus d'amélioration de l'autonomie locale est engagé. Seront en particulier prioritaires les pays dans lesquels la France ou l'Union européenne ont engagé un programme de

soutien à la décentralisation », inscrivant ainsi l'appui à la décentralisation comme une orientation prioritaire.

Enfin, à partir de l'appel à projet 2009, une nouvelle orientation apparaît qui va dans le sens de la coopération de territoire à territoire, en privilégiant des candidatures portant sur « des projets dans lesquels les collectivités territoriales mobilisent plusieurs acteurs de leur territoire », ainsi que sur l'implication de jeunes (volontaires, ...) dans les actions de coopération.

Centrer les relations de coopération décentralisée autour de thématiques sectorielles prioritaires

Depuis 2006, un ensemble de thématiques apparaissent de manière récurrente et forme un corpus de priorités -non exclusives- : Les NTIC, l'eau et l'assainissement, le développement durable...

Dans le même temps, d'autres priorités sont mentionnées, sans être systématiquement récurrentes (francophonie, culture, enfance...).

Le cas spécifique des crédits déconcentrés :

En 2006 a été menée une expérimentation de délégation de crédit au poste dans l'objectif de « mieux articuler (la) coopération décentralisée avec les autres actions menées sur le territoire »⁸⁴. Cette expérience a été menée en parallèle dans plusieurs pays (Mali, Sénégal, Madagascar, Cambodge...).

Elle a été basée sur :

- une délégation des crédits au niveau du SCAC, sur la base d'une enveloppe fixée a priori par la DAECT,
- la mise en place à Ouagadougou d'un comité de sélection paritaire franco-burkinabé pour sélectionner les projets.

L'idée à terme était d'évoluer vers un financement par les SCAC aux collectivités territoriales burkinabé.

Dans la pratique, le bilan qui en a été tiré par rapport aux crédits centraux est le suivant :

- au niveau du SCAC, une réelle responsabilisation par rapport aux projets, par le fait de pouvoir disposer de l'ensemble de la documentation technique, financière et administrative sur les projets⁸⁵ et par l'implication dans la décision en concertation avec les partenaires burkinabé. Cette responsabilisation se manifestant par un souci de réalisation d'un suivi de la mise en œuvre des projets, au moins sur le plan administratif (analyse des comptes-rendus d'exécution technique et financier⁸⁶) et pour les projets les plus importants (en particulier les projets pluriannuels) avec un suivi de terrain,
- la localisation de la prise de décision sur le choix des projets au Burkina Faso permet de limiter les possibilités d'interférences françaises dans la prise de décision, mais par contre occasionne l'existence d'interférences burkinabé,
- un circuit administratif rallongé et complexifié par rapport aux crédits centraux, du fait des aller-retour entre le poste et le MAEE,
- pour les projets pluriannuels (4 sur les 11 projets financés), le versement d'une nouvelle tranche annuelle est conditionnée par la clôture budgétaire de l'année antérieure, ce qui a considérablement ralenti la mise en œuvre des projets et rallongé leur durée d'exécution,
- une difficulté pour la DAECT de prévoir ex ante les enveloppes à affecter pour chaque pays, les montants des demandes recevables variant fortement d'une année sur l'autre.

L'expérience n'a pas été renouvelée mais a mobilisé le SCAC jusqu'à 2009, certains projets n'étant pas encore finalisés au moment où se déroulait l'évaluation.

⁸⁴ Julie Conversy, rapport de fin de mission, SCAC, mai 2008.

⁸⁵ Pour les projets financés sur crédits centraux, souvent le SCAC ne dispose pas de copie des conventions de financement entre le SGAR et la collectivité territoriale et ne reçoit pas les comptes-rendus techniques et financiers des collectivités territoriales, ce qui démotive le SCAC de faire le suivi de ces projets.

⁸⁶ A la différence des FSD, le SCAC se limite sur le plan du suivi financier à l'analyse des comptes-rendus financier mais n'effectue pas de contrôle des pièces comptables.

Les dispositifs d'appui technique du MAEE :

Le dispositif d'appui technique est constitué par

La DAECT

La DAECT joue différents rôles :

Sur le plan des orientations :

- Consultation des organisations des collectivités territoriales :
- Rencontres bi mensuelles avec les organisations des collectivités territoriales (CUF, AMF, ADF, ARF...),
- Elaboration des propositions d'orientation,
- Présentation des propositions d'orientation à la CNCD :
La DAECT, par l'intermédiaire de son délégué assume la fonction de secrétariat de la CNCD, espace de dialogue et de concertation entre l'Etat et les Collectivités Territoriales qui se réunit tous les ans,
- Information et diffusion des orientations en matière de financement auprès des services du MAEE (SCAC, AFD), du MIIINDS, et de l'Etat en région (SGAR) ; et des organismes d'appui à la coopération décentralisée :
Atelier avec les SCAC lors des journées du réseau, réunions semestrielles avec les SGAR, ...

Sur le plan technique :

- Centralisation des avis des services (SCAC, SGAR),
- Instruction des dossiers et émission d'un avis,
- Présentation des dossiers au comité de sélection.

Sur le plan de l'appui conseil :

- Réponse aux demandes d'information des collectivités porteuses de projet.

Sur le plan du suivi et du contrôle :

- intervention sur saisine de l'ambassade en cas de défaut d'exécution.

Pour cela, la DAECT compte sur une équipe de huit personnes, dont un chargé de mission en charge du Burkina Faso, mais qui a également en charge d'autres pays ainsi que les relations avec les collectivités territoriales de cinq régions françaises.

Les SGAR

Les SGAR ont une fonction essentiellement technique :

- réception, instruction administrative et transmission des dossiers à la DAECT et à l'ambassade (jusqu'à la mise en place de la procédure de dématérialisation),
- émission d'un avis « en particulier au regard de la complémentarité des projets avec les priorités et les orientations stratégiques régionales et locales »⁸⁷,
- conventionnement avec les collectivités territoriales,
- information aux ambassades,
- réception et validation des rapports d'exécution techniques et financiers.

Au niveau de chaque SGAR, un chargé de mission a en charge la coopération décentralisée en plus d'autres dossiers (coopération transfrontalière par exemple).

⁸⁷ Appel à projet national de soutien à la coopération décentralisée, DAECT 2009.

Le SCAC

Il convient de différencier le rôle du SCAC à Ouagadougou, suivant qu'il s'agit des crédits délégués ou des crédits centraux :

Crédits délégués :

En 2006 a été menée une expérimentation de délégation de crédit au poste dans l'objectif de « mieux articuler (la) coopération décentralisée avec les autres actions menées sur le territoire »⁸⁸ Dans ce cadre, le rôle du SCAC a été :

Sur le plan technique :

- instruire les dossiers,
- mettre en place un comité de sélection paritaire franco-burkinabé,
- animer le comité de sélection.

Sur le plan de l'appui :

- appui-conseil au porteur de projet :
Réception des missions des collectivités françaises et parfois burkinabé,
Information par téléphone et courriel,
- information sur les orientations.

Sur le plan du suivi et du contrôle :

- suivi de terrain des projets,
- instruction des rapports d'exécution techniques et financiers.

Crédits centraux :

Sur le plan technique :

- émettre un avis sur les dossiers transmis par le SGAR,
- suivre l'exécution et informer le SGAR et la DAECT en cas de défaut d'exécution.

Sur le plan de l'appui :

- appui-conseil au porteur de projet :
Réception des missions des collectivités françaises et parfois burkinabé,
Information par tel et courriel,
- information sur les orientations.

Sur le plan du suivi et du contrôle :

- alimentation, organisation et gestion d'une base d'information sur les coopérations décentralisées,
- suivi de terrain de certaines coopérations,
- instruction des rapports d'exécution techniques et financiers.

Pour assurer ces fonctions, le SCAC a eu jusqu'en février 2009 un poste de volontaire international en charge de la coopération décentralisée à plein temps. Les COCAC, les conseillers et l'Ambassadeur participant également des relations avec les collectivités, particulièrement la réception des délégations.

⁸⁸ Julie Conversy, op. cit.

Appuis aux réseaux et rencontres : les mesures d'accompagnement

Parallèlement au dispositif d'appui technique public mobilisé par l'Etat français, la DAECT a mis en place des « mesures d'accompagnement » visant à favoriser la diffusion et la compréhension de la politique française d'appui à la coopération décentralisée en général et au Burkina Faso au particulier.

En ce qui concerne directement ou indirectement la coopération décentralisée franco-burkinabé, ces mesures sont essentiellement de quatre ordres : appuis aux réseaux nationaux et régionaux, appuis aux assises de la coopération décentralisée, production de références et participation aux espaces de discussion et de débat autour de la coopération décentralisée.

Appui aux réseaux

Le MAEE appuie financièrement -dans le cadre de conventions- CUF, ainsi que les réseaux régionaux d'appui aux acteurs de la coopération décentralisée (CERAPCOOP, ALCID, RESACOOOP...).

Alors que l'appui aux réseaux concerne globalement leurs activités en direction des acteurs de la coopération décentralisée, l'appui à CUF met l'accent sur le fonctionnement des groupes pays, et en particulier du groupe pays Burkina Faso qui est un des plus importants en nombre de membres.

Appui aux assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé

Le MAEE a appuyé financièrement les assises de la coopération décentralisée de 2002 et de 2007 (70 000 euros, dont 30 000 euros sur le projet FSP PADC et 40 000 euros sur crédits de la DAECT).

Les assises de 2002 se sont tenues les 2, 3 et 4 décembre à Ouagadougou.

Les assises de 2007 se sont tenues les 6 et 7 décembre à Ouagadougou et ont réuni environ 1000 participants⁸⁹.

Participations aux assises, rencontres, séminaires et ateliers sur la coopération décentralisée

La DAECT, et en particulier son Délégué, participent de la grande majorité des réunions organisées autour de la coopération décentralisée au niveau international, national et local, pour informer sur la politique française en la matière, et à ce titre est en lien avec de nombreuses collectivités territoriales impliquées dans des coopérations décentralisées avec le Burkina Faso.

Production de références

La DAECT directement ou indirectement produit des références autour des questions clefs de la coopération décentralisée, en particulier autour des questions clefs liées aux orientations de la politique française en matière de coopération, comme par exemple dernièrement :

- sur le thème de l'appui institutionnel participation à la capitalisation menée par F3E, CUF et le PAD Maroc sur « accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire »⁹⁰,
- sur le thème de la mutualisation, élaboration et la diffusion du rapport « coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies »⁹¹.

⁸⁹ Conversy Julie, op. cit.

⁹⁰ F3E, CUF, PAD Maroc, Accompagner les collectivités territoriales dans la gouvernance de leur territoire : comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires, avril 2009.

⁹¹ Pougnaud P. ; op. cit.

L'atlas français de la coopération décentralisée

Enfin, dans le cadre du portail de la coopération décentralisée, un atlas français de la coopération décentralisée est en cours d'élaboration, qui permet la mise en ligne de 12500 fiches projets concernant 4745 collectivités territoriales françaises engagées en coopération décentralisée.

Cet atlas et les outils connexes (bourse projet, extranet, télédéclaration...) en faisant un outil d'information, de communication et de suivi.

Les moyens financiers mobilisés et les collectivités bénéficiaires

Les financements du MAEE et du MIINDS

Pour le Burkina Faso, la consolidation des chiffres est complexe du fait :

- des changements des systèmes informatiques de gestion, entre le passage de la MAAIONG à la DAECT,
- des projets pluriannuels dont la mise en œuvre effective a été réalisée sur des périodes plus longues que prévues,
- des décalages entre le nombre de dossier et le nombre de collectivités concernées.

Nous différencions le nombre de dossiers présentés par les collectivités françaises du nombre de collectivités territoriales françaises concernées (par exemple le dossier de cofinancement triennal du conseil général de la Vienne concerne 17 collectivités du département plus le conseil général, dans ce cas nous avons compté 18 collectivités territoriales françaises concernées).

Tableau récapitulatif des cofinancements octroyés par la DAECT et le DDS et du nombre de collectivités territoriales françaises concernées⁹²

| Financement | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | totaux |
|---|--|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Crédits centraux HCPER et CPER | 560 000 | 330 000 | 500 000 | 300 000 | 50 000 | 0 | 1 740 000 |
| Délégation de crédits au SCAC | | | | 400 000 | 300 000 | 300 000 | 1 000 000 |
| Appel à projet triennal MAEE | | | | | 380 000 | 390 000 | 770 000 |
| Appel à projet annuel MAEE | | | | | 100 000 | 200 000 | 300 000 |
| Réseaux et rencontres | pm | pm | pm | pm | pm | pm | |
| SOUS TOTAL MAEE | 560 000 | 330 000 | 500 000 | 700 000 | 830 000 | 890 000 | 3 810 000 |
| Appel à projet annuel MIINDS | | | | | | 146 000 | 146 000 |
| Financement sur projet AFD | | | | pm | pm | pm | pm |
| TOTALDES COFINANCEMENTS | 560 000 | 330 000 | 500 000 | 700 000 | 830 000 | 1 036 000 | 3 956 000 |
| TOTAL DU NOMBRE DE CT COFINANCEES (sans double compte) | 57 collectivités différentes financées directement ou indirectement | | | | | | |
| TOTAL DU NOMBRE DE CT COFINANCEES (sans double compte et en comptant les collectivités appuyées par une collectivité intermédiaire) | 82 collectivités différentes financées directement ou indirectement | | | | | | |

Tableau élaboré par le CIEDEL à partir des données communiquées par la DAECT et le SCAC

Le nombre de dossiers financés est en moyenne de 20 sur la période, oscillant entre 16 en 2004 et 27 en 2006.

⁹² Du fait de la difficulté à obtenir des données consolidées, ce tableau donne des ordres de grandeur. Tous les montants ont été arrondis et les financements pluriannuels ont été annualisés.

Entre 2003 et 2008, cela représente de fait le financement de 57 collectivités territoriales françaises différentes et a bénéficié en tout à 82 collectivités territoriales françaises, plusieurs dossiers étant présentés par une collectivité au nom de plusieurs autres.

Ceci est à rapprocher du nombre total de partenariats de coopération « vivants » identifié par l'évaluation, qui se chiffre à 114.

Si chaque année, on peut estimer le nombre de collectivités territoriales ayant bénéficié d'un appui de la DAECT et de la DDS à une vingtaine, soit moins de 20 % des collectivités territoriales ayant une coopération décentralisée avec le Burkina Faso, sur la période 2003-2008 ce sont plus de 70 % des collectivités territoriales qui ont été bénéficiaires d'un cofinancement.

Le budget global du MAEE (puis du MAEE et du MIIINDS) destiné à la coopération décentralisée a varié sur la période, entre 300 000 € en 2004 (conséquence du gel budgétaire ?) à plus de 1 million d'euros en 2008 (hors AFD), restant relativement stable ces dernières années (700 000 à 1000 000 € entre 2006 et 2008).

Les financements de l'AFD

A ce jour, un seul projet de l'AFD s'articule avec une relation de coopération décentralisée entre une collectivité territoriale burkinabé et une collectivité française. Ce projet, le projet de désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou, est réalisé en lien avec la ville et la communauté urbaine de Lyon dans le cadre de leur coopération décentralisée avec la ville de Ouagadougou.

Ce projet est financé à hauteur de 15 millions d'euros par l'AFD sous forme de subvention. Il est complété par l'appui à un autre projet de la ville de Ouagadougou un prêt de 5,15 millions d'euros pour la réhabilitation du marché central de Rood Woko.

Un financement par l'AFD d'un projet de la commune de Ouagadougou qui ouvre des portes pour une meilleure prise en compte de la coopération décentralisée par l'AFD.

Le projet de désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou, est un projet de la commune de Ouagadougou qui a été conçu au début des années 2000 indépendamment des relations de coopération décentralisée de la ville de Ouagadougou avec ses villes partenaires.

Ce projet dont les différents acteurs s'accordent pour dire qu'il aurait été mis en œuvre aussi bien sans articulation avec le Grand Lyon, que dans son montage actuel qui associe la commune de Ouagadougou, le Grand Lyon et l'AFD, est avant tout un projet où l'AFD apporte son concours à une collectivité territoriale (financement sous-souverain) la ville de Ouagadougou : « le bénéficiaire est le maître d'ouvrage du projet avec lequel l'AFD passe une convention de financement qui lui confie la responsabilité de l'exécution du projet »⁹³.

En tant que tel, il s'agit avant tout d'un projet de maîtrise d'ouvrage communale de la ville de Ouagadougou, autour de ses enjeux urbains, mis en œuvre suivant les principes et modalités propres à l'AFD (par exemple sur le plan financier la commune de Ouagadougou est l'ordonnateur des dépenses, mais le payeur en est l'AFD).

L'intégration d'une composante « coopération décentralisée » s'est faite par la prise en charge conjointe par l'AFD et le Grand Lyon d'un poste d'assistant technique choisi parmi les cadres du Grand Lyon : le Grand Lyon « continue à assurer sa rémunération de base, les coûts supplémentaires, en particulier ceux qui sont liés à l'expatriation sont financés par le projet AFD »⁹⁴.

De fait à ce jour cet Assistant Technique -qui n'est pas le représentant du Grand Lyon à Ouagadougou- est positionné non pas en appui à la maîtrise d'ouvrage du projet -comme cela était

⁹³ L'AFD et la coopération décentralisée, des partenariats avec les collectivités territoriales françaises, AFD, janvier 2009.

⁹⁴ idem

pensé au départ- mais comme « assistance technique auprès du Secrétaire Général de la commune de Ouagadougou pendant trois ans »⁹⁵.

Il y a donc bien dans ce projet, une double dimension :

- un projet de la ville de Ouagadougou, financé par l'AFD. Ce projet peut être considéré comme résultant en partie de l'effet levier de la coopération décentralisée, mais en tant que tel ne rentre pas dans la relation de coopération décentralisée
- un appui institutionnel à la ville de Ouagadougou, dans le cadre de la coopération décentralisée Lyon-Grand Lyon / Ouagadougou avec une participation financière du projet financé par l'AFD.

Cette situation est représentative de l'analyse faite par la DAECT sur la coopération avec l'AFD :

« Nous partions d'une situation qui confinait à l'incompréhension mutuelle et rendait difficile un partenariat d'ensemble, si l'on met à part quelques initiatives intéressantes, mais marginales, exceptions qui au demeurant confirmaient la règle et justifiaient le *statu quo*. L'AFD faisait valoir son identité bancaire et le peu d'intérêt qu'il y avait à prendre en gestion des dossiers de faible montant, quel que soit par ailleurs leur effet catalyseur ou multiplicateur. Elle rappelait, avec raison que sa mission était de financer, par prêts ou dons, des projets dans le pays partenaire, en l'occurrence au profit de collectivités locales étrangères, et non pas de cofinancer une collectivité française dans l'éventuelle relation avec cette dernière. De leur côté, les collectivités françaises ressentaient une frustration de ne pas voir cette relation reconnue, les interventions de l'AFD se faisant comme si leur présence par la coopération décentralisée n'apportait aucun "plus".

Au cours de ces trois dernières années, les lignes ont bougé, même si les contraintes rappelées plus haut subsistent dans une large mesure. »⁹⁶.

L'expérience du projet de désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou a contribué à faire évoluer la doctrine de l'AFD sur la coopération décentralisée et en particulier a « s'inscrire dans le **2ème Plan d'Orientation stratégique** (P.O.S.) de l'A.F.D., couvrant la période 2007-2011 (ou) les collectivités sont désormais identifiées comme de "nouveaux clients" et (ou) il est prévu que l'Agence s'appuiera sur l'expertise des collectivités territoriales françaises pour renforcer les capacités des acteurs locaux et mieux contribuer aux processus de décentralisation". Le principe de la "concertation en amont" (avec nos collectivités) est aussi une nouveauté et concourt directement à l'objectif de mutualisation, puisque cette concertation, pour être pleinement efficace se doit d'être étendue à tous les acteurs locaux pertinents, quand plusieurs d'entre eux collaborent avec la même collectivité étrangère, elle-même partenaire ou partenaire potentiel de l'AFD ».

Concertation tripartite (collectivité territoriale française, collectivité territoriale du Sud et AFD) dès la conception du projet pour déboucher sur une stratégie commune et un conventionnement tripartite inscrivant le projet dans la relation de coopération décentralisée, mise en place d'instruments adaptés (concours locaux de faibles montants⁹⁷, facilité coopération décentralisée⁹⁸)... sont autant d'avancées auxquelles l'expérience du projet de désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou a par ses limites et ses innovations contribué.

⁹⁵ Fiche Lyon / Grand Lyon, in Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco burkinabé, octobre 2008, CUF.

⁹⁶ Pougnaud Pierre, op. cit.

⁹⁷ « L'AFD peut appliquer une procédure rapide permettant de déléguer aux agences locales la décision de financement, pour des projets de faibles montants au bénéfice d'une collectivité du Sud » L'AFD et la coopération décentralisée, op. cit.

⁹⁸ « En liaison avec la DAECT, l'AFD pourra financer des actions de coopération décentralisée en complément d'un projet au bénéfice d'une collectivité étrangère (...). Ces actions pourront être mises en œuvre par la collectivité française (...). Des appels à proposition des collectivités locales pourront être lancés (...). Ils pourront avoir un caractère géographique (...) ou thématiques (...) » idem

Le cas spécifique de la coopération décentralisée dans le cadre de la loi

Oudin Santini

La loi Oudin Santini d'une part concerne tant des collectivités territoriales (communes et EPCI) que des organismes publics d'Etat (agences de l'eau), d'autre part elle leur permet de contractualiser aussi bien avec des collectivités territoriales, qu'avec des organismes publics d'Etat ou des ONG.

En conséquence, et tout particulièrement dans le cas du Burkina, la mise en œuvre de la loi Oudin Santini se manifeste essentiellement par des transferts financiers en direction de partenariats de coopération décentralisée ou d'ONG. Par exemple, en 2008, sur les 19 projets recensés par PS-Eau dans le cadre de la loi Oudin Santini au Burkina Faso, 5 concernent des coopérations décentralisées.

La mise en place de relations de coopération décentralisée spécifiques entre collectivités territoriales françaises et burkinabé dans le cadre de la loi Oudin Santini reste encore l'exception, et même quand elles existent leur mise en œuvre est très fortement déléguée à des organisations gouvernementales, la mobilisation des élus et des services techniques des collectivités territoriales françaises gestionnaires du service public local de l'eau (communes, EPCI...) étant le plus souvent inexistante. De manière assez paradoxale, alors que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement français ont une compétence forte en maîtrise d'ouvrage du service public local de l'eau et de l'assainissement dans le cadre des relations de coopération décentralisée ces compétences sont très peu valorisées et l'apport de ces communes, EPCI et syndicats mixtes, reste essentiellement financier. Quelques exemples d'implication plus forte des collectivités territoriales françaises existent, mais restent encore marginaux.

Un début d'implication d'organismes de gestion du service public local de l'eau :

Un syndicat des eaux et une agglomération ont développé un programme avec 10 communes du Burkina Faso autour de l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale en matière de gestion de l'eau et de la mise en place ou de l'extension de réseaux existants.

Ce programme a fait l'objet d'une convention entre les deux collectivités territoriales françaises, l'Association des Municipalités du Burkina Faso (au nom des 10 communes) et l'ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement, établissement public burkinabé). Son exécution a été déléguée à une association française.

Dans le cadre de ce projet, des temps de rencontres entre élus et techniciens des collectivités territoriales françaises et burkinabé et de l'ONEA ont commencé à se mettre en place pour permettre d'une part un échange politique sur la politique de l'eau et un échange technique sur les modalités de sa production, distribution et gestion.

Il existe donc un réel potentiel, financier mais surtout politique et technique par la mobilisation des possibilités offertes par la loi Oudin Santini. Ses dimensions politiques et techniques demanderaient à être autant travaillées que sa dimension financière.

72. Le bilan : Une politique dont les résultats à ce jour restent timides.

Le bilan par rapport aux grandes orientations :

La mise en regard du bilan des actions et relations de la coopération décentralisée par rapport aux grandes orientations politiques depuis 2002, permet d'établir le bilan suivant par rapport aux grandes orientations de cette politique :

Asseoir la spécificité de la coopération décentralisée par rapport à la coopération non gouvernementale :

Indéniablement cette orientation est celle dont la mise en œuvre est la plus aboutie, la majeure partie des relations de coopération décentralisée s'étant aujourd'hui dotée d'une convention en bonne et due forme entre les deux collectivités, convention délibérée de part et d'autre par les exécutifs des collectivités territoriales.

Au niveau des coopérations décentralisées recevant un appui régulier du MAEE :

Les collectivités burkinabé comme les collectivités françaises bénéficiaires d'un appui du MAEE identifient clairement que la coopération décentralisée est par nature une coopération différente de la coopération non gouvernementale, par le positionnement de la maîtrise d'ouvrage qu'elle induit. Seules quelques relations de coopérations décentralisées, qui se situent dans une approche « projet » et qui sont totalement déléguées à un opérateur (ONG, bureau d'étude...) n'ont pas encore intériorisé les implications de la spécificité de la coopération décentralisée.

Au niveau des coopérations décentralisées bénéficiant peu de l'appui du MAEE

Cette prise de conscience de la spécificité de la coopération décentralisée n'est pas encore acquise pour beaucoup de coopérations décentralisées issues des comités de jumelages, et où le centre de gravité de la coopération reste situé sur le jumelage, avec une très forte revendication du caractère non institutionnel, non public de la relation entre les comités de jumelage français et burkinabé, de la relation entre les hommes. Ceci reste le cas même dans certaines coopérations décentralisées qui bénéficient régulièrement de l'appui du MAEE à travers une collectivité intermédiaire qui présente directement le projet à la DAECT au nom d'un ensemble de collectivités territoriales.

Les leviers financiers et règlementaires du MAEE, martelés depuis maintenant plus de 10 ans par la DAECT ont donc produit un réel résultat pour asseoir la spécificité de la coopération décentralisée, même s'il reste encore des progrès à faire, en particulier en direction des coopérations plus particulièrement portées par des comités de jumelages.

Inciter les collectivités à agir de manière concertée

Cette incitation, que l'on retrouve également dans les politiques d'appui à la coopération non gouvernementale, produit des effets qui restent mesurés.

Majoritairement cette incitation produit une logique d'empilement, d'agrégation des interventions sans liens marqués entre elles. Le montage d'un dossier commun est alors essentiellement lié à la poursuite d'une opportunité financière. La conviction de l'intérêt ou de la nécessité d'agir de manière concertée

n'est pas au centre des préoccupations des collectivités, comme cela a été amplement démontré dans le cadre des évaluations des programmes concertés non gouvernementaux⁹⁹.

Projet conjoint :

Deux collectivités territoriales françaises en relation avec deux collectivités territoriales burkinabé de deux régions différentes ont présenté un dossier commun à l'appel à projet de la DAECT.

Les deux coopérations décentralisées sont mises en œuvre de manière indépendante, les seuls liens étant :

- le transfert financier, le financement de la DAECT transitant par la ville chef de file du projet,
- la mobilisation en parallèle de certains prestataires de formation dans les deux collectivités burkinabé.

Le seul bénéficiaire de cette « mutualisation » est alors pour la DAECT et se situe essentiellement sur le plan administratif en réduisant le nombre de dossiers à traiter.

Ces résultats limités des incitations à la mutualisation, s'expliquent clairement par le fait que d'une part la concertation ne se décrète pas et d'autre part que pour que la concertation produise des résultats qui aillent au-delà d'une simple coordination il est nécessaire qu'il y ait une véritable volonté politique d'agir de manière concertée. C'est ce que montrent les exemples analysés dans le point V du présent rapport.

Donc l'incitation financière de la DAECT ne rencontre un écho que si elle se croise avec une motivation à se concerter issue soit de la volonté et de l'action d'une collectivité française (le plus souvent un conseil général ou un conseil régional) qui joue le rôle d'ensemblier, d'appui technique, et aussi financier ou, ce qui est plus rare de la volonté de plusieurs collectivités -y compris celle du Burkina Faso- de construire un projet commun¹⁰⁰. Enfin cette concertation sera d'autant plus facile à faire avancer, si la concertation concerne les acteurs ici et là-bas, par rapport à des actions ici et là-bas.

Favoriser une approche de la coopération décentralisée d'appui institutionnel et de territoire à territoire

De manière parallèle avec l'affirmation de la spécificité de la coopération décentralisée par rapport aux autres formes de coopération, la DAECT a mis l'accent depuis la mise en place des procédures d'appel à projet sur l'intégration dans les relations de coopération décentralisée d'une approche d'appui institutionnel, et plus récemment d'une approche d'implication des acteurs des deux territoires.

La plupart des collectivités territoriales qui sollicitent le MAEE pour obtenir des financements ont bien intégré cette orientation qui fait maintenant partie de l'argumentation de toutes les demandes de financement.

Mais comme cela a été identifié dans la partie consacrée au bilan des actions et relations de coopération décentralisée la réalité de cet appui institutionnel est encore trop souvent déclarative, de nombreuses coopérations décentralisées ne participant que de manière limitée au renforcement institutionnel de la collectivité partenaire.

Ceci s'explique soit par une intégration de l'appui institutionnel comme un simple habillage (de la « cosmétique » comme l'ont clairement mentionnées certaines collectivités) des projets, soit -et c'est le cas le plus fréquent- par une difficulté à identifier comment participer réellement à l'appui institutionnel des collectivités partenaires, ce qui amène à la mise en place d'un « volet » appui

⁹⁹ Voir l'évaluation transversale des programmes prioritaires réalisée par le CIEDEL pour le MAEE, la capitalisation des PCPA également réalisée par le CIEDEL ainsi que l'évaluation du PCPA Cameroun réalisée par l'IRAM.

¹⁰⁰ Voir le point 33 du chapitre sur le bilan des actions et relation de coopération décentralisée.

institutionnel dans la coopération qui regroupe des actions ponctuelles (dotation d'équipement de bureau, alphabétisation des élus, formation des techniciens) qui mises bout à bout ne suffisent pas à réellement faire de l'appui institutionnel aux collectivités partenaires, pour que celles-ci soient en mesure d'assumer leurs compétences et responsabilités.

La même situation se retrouve au niveau de la coopération de territoire à territoire. En effet nombreuses sont les collectivités territoriales françaises dont la culture de concertation avec les acteurs de leur territoire est avant tout une culture de la délégation, et non pas une culture d'animation d'un espace public. Sur cette base, il est alors difficile aux collectivités françaises de concevoir et de mettre en place une véritable coopération de territoire à territoire, les services de la collectivité et les élus manquant d'un outillage méthodologique pour se positionner non pas en donneur d'ordre mais en animateur des acteurs du territoire impliqués dans la coopération.

Centrer les relations de coopération décentralisée autour de thématiques sectorielles prioritaires

Enfin, des orientations sectorielles sont données par la DAECT, dont certaines de manière récurrente (NTIC, développement durable,¹⁰¹ ...) et d'autres de manière plus ponctuelle ou plus récente (francophonie, développement économique, ...). Là aussi, les effets de ces politiques restent mitigés. En dehors des cas où les coopérations décentralisées avaient déjà intégré ces orientations sectorielles comme des orientations propres, la tendance semble là aussi d'avoir fait un habillage, en intégrant dans les projets quelques « touches » sectorielles allant dans le sens des appels à projets, mais sans que ce soit réellement pensé et porté comme une priorité.

Solidarité numérique :

Plusieurs collectivités territoriales ont intégré dans leurs actions de coopération décentralisée la mise en place de salles informatiques et de connexions Internet pour des établissements scolaires ou des établissements publics communaux ou étatiques.

Souvent ces investissements ont été mis en place sans prendre en compte les questions de faisabilité technique et de prise en charge des coûts récurrents de connexion, coûts qui sont au Burkina Faso très élevés.

Par exemple une coopération décentralisée avait prévu dans le projet présenté à la DAECT d'équiper un collège d'une commune rurale d'une salle informatique et d'une connexion Internet. Outre le fait que la première phase -l'électrification de l'établissement scolaire reste à réaliser- quand il s'est agit d'opérationnaliser ce projet, il est apparu que l'opérateur téléphonique national ne disposait pas de lignes disponibles pour cette commune, et que le coût d'une connexion de 128 k était de plus de 300 euros par mois, dépassant largement les capacités financières de la commune et de l'association de parents d'élèves.

Le projet a donc dû être suspendu.

Une politique dont l'efficacité commence seulement à se faire sentir :

A ce jour l'efficacité de la politique d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé reste limitée. Les orientations données par les conditionnalités de financement et relayées par les différents instruments mobilisés par la DAECT en appui à la coopération décentralisée s'opérationnalisent de manière limitée soit parce qu'elles ne sont pas acceptées par les collectivités territoriales, soit faute de technicité de celles-ci pour les mettre en œuvre. En effet les instruments mis en place pour diffuser les

¹⁰¹ Pour cette orientation, il pourrait être fait les mêmes remarques que pour l'appui institutionnel.

approches privilégiées par la DAECT ne parviennent pas à toucher la grande majorité des collectivités françaises (et a fortiori leurs partenaires burkinabé) et donc ne permettent pas à celles-ci de renforcer leurs compétences pour être en mesure de s'appropriier les orientations de la DAECT et de les appliquer dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée.

De fait, à ce jour ce sont principalement les coopérations décentralisées qui partagent déjà ces orientations et qui ont les capacités de les mettre en œuvre qui ont bénéficié de ces orientations, ce qui leur a permis de renforcer leur accès au financement public et d'améliorer la qualité de leurs actions.

Cette politique s'exprime par une légère augmentation de la sélectivité vis-à-vis des dossiers présentés, comme le montre le tableau ci-dessous :

Taux de rejet des dossiers présentés au MAEE et au MIINDS pour cofinancement

| | 2 003 | 2 004 | 2 005 | 2 006 | 2 007 | 2 008 | 2 009 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Nombre de projets : | MAAIONG | MAAIONG | MAAIONG | Crédits déconcentrés et MAAIONG | Appel à projet triennal et annuel | Appel à projet annuel | Appel à projet annuel |
| présentés | 20 | 20 | 24 | nc | nc | 20 | 27 |
| acceptés | 13 | 14 | 18 | 25 | 12 | 12 | 16 |
| refusés | 7 | 6 | 6 | nc | nc | 8 | 11 |
| Taux de rejet | 35% | 30% | 25% | nc | nc | 40% | 41% |

Elaboration CIEDEL à partir des données fournies par la DAECT et le SCAC

Cette sélectivité s'illustre aussi par la part des demandes de financement qui est accordée, part qui a tendance à se réduire, la DAECT ne finançant que les postes des projets correspondant aux critères des appels à projet.

Cette sélectivité reste toutefois encore limitée. Deux indicateurs peuvent en rendre compte :

- d'une part la difficulté récurrente des services à faire valoir leur avis technique sur les dossiers de certaines collectivités territoriales¹⁰²,
- d'autre part la toujours très forte hétérogénéité des montants de financement accordés. Quel sens accorder à un cofinancement de moins de 5000 euros dont le coût de gestion est sans aucun doute supérieur au montant cofinancé ?

Montants maximum et minimum des cofinancements accordés par la DAECT et le DDS¹⁰³

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| montant maximum | 180 195 | 250 000 | 157 000 | 505 314 | 345 000 | 100 000 |
| montant minimum | 1 707 | 1 358 | 750 | 1 301 | 12 000 | 1 500 |

Tableau élaboré par le CIEDEL à partir des données communiquées par la DAECT

Mais l'augmentation de l'implication des collectivités territoriales françaises dans la coopération décentralisée et les évolutions budgétaires qui ne permettront sans doute pas d'augmentation des budgets dans les prochaines années, va amener progressivement à une plus forte sélection, soit lors de l'instruction, soit parce que après deux ou trois tentatives infructueuses toute une partie des coopérations décentralisées renonceront à déposer des dossiers.

La conséquence de ces orientations est donc bien progressivement de commencer à sélectionner les coopérations en conformité avec les orientations publiques.

¹⁰² Par exemple, pour l'appel à projet 2008, certains dossiers qui n'avaient pas un avis favorable du SCAC ont finalement été retenus.

¹⁰³ Les chiffres de ce tableau concernent tant des financements annuels que pluriannuels.

Toutefois au vu de la difficulté que nous avons identifiée, d'une grande partie des coopérations décentralisées à s'approprier les orientations de la DAECT, pour être en mesure soit de se les approprier soit de les refuser, le risque est que la continuation d'une telle politique contribue à installer une coopération décentralisée à deux vitesses. D'un côté il y aura les « professionnels » partageant les orientations des pouvoirs publics et ayant un accès privilégié aux financements publics et d'un autre côté il y aura les autres coopérations qui n'auront pas accès au financement public faute de capacité à faire évoluer leurs pratiques. Comme elles n'auront plus accès aux financements publics, elles auront de moins en moins de moyens pour faire évoluer leurs coopérations.

Une articulation limitée de la coopération décentralisée avec la coopération bilatérale française :

La concertation entre la coopération décentralisée et la coopération bilatérale française reste limitée (cf le point V – 3).

Au début des années 2000, par l'intermédiaire du FSP d'appui à la décentralisation déconcentration¹⁰⁴, une articulation forte s'est faite entre la coopération bilatérale et la coopération décentralisée, articulation largement médiatisée par les assistants techniques en poste dans ce FSP. Au terme de ce FSP, et malgré sa continuation par un nouveau FSP, le PADC, cette articulation s'est progressivement réduite, pour se limiter aujourd'hui à quelques cas ponctuels (à Tenkodogo, articulation entre la coopération décentralisée et le volet du FSP PADC consacré à la mise en place de ZAC et pépinières d'entreprise ; à Ouagadougou, financement par l'AFD du désenclavement des quartiers périphériques à Ouagadougou, projet de la ville de Ouagadougou qui reçoit également un appui de la part de la coopération décentralisée, ...).

Alors que « la France a jusqu'ici réussi à maintenir sa place de premier contributeur bilatéral avec un niveau moyen d'engagement, tous guichets confondus, de l'ordre de 60 millions d'euros par an, soit 15 % de l'aide publique au développement reçue par le Burkina Faso »¹⁰⁵, la concertation entre la coopération décentralisée et la coopération bilatérale reste limitée, la mobilisation d'outils de la coopération bilatérale, comme les bourses de stage et d'étude au bénéfice des acteurs de la coopération décentralisée restant l'exception.

La mise en œuvre du volet d'appui à la coopération décentralisée du FSP, d'appui au développement des communes (projet signé en juillet 2007), qui comportait un volet d'appui à la MCD qui est en cours de réajustement pourrait être un moyen de mieux articuler coopération bilatérale et coopération décentralisée.

Un effet levier important sur le plan financier mais bien en deçà de son potentiel :

De façon peut-être un peu simpliste il est possible de dire que le principal effet levier des financements du MAEE est de permettre l'implication financière des collectivités françaises ! En effet, il est clair que pour beaucoup de collectivités de taille moyenne qui reçoivent un appui (même ponctuel) du MAEE, cet appui est un argument de poids pour justifier en interne de l'implication de la collectivité et donc pour pérenniser la coopération décentralisée. Le même phénomène est en cours avec la mobilisation d'autres financements locaux, en particulier dans le cadre de la loi Oudin-Santini (Agences de l'eau, syndicats des eaux, ...).

Par contre, à ce jour, peu de financements institutionnels ont pu être déclenchés par la coopération décentralisée comme telle. Quelques exemples existent, de mobilisation par la collectivité burkinabé

¹⁰⁴ Mestre C., Ramde A., Evaluation du FSP PADC, CIEDEL, 2005

¹⁰⁵ Site internet du MAEE, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/burkina-faso_338/france-burkina-faso_1110/presentation_4466/index.html

de coopérations multilatérales (ONU Habitat, UE, BAD), bilatérales (DANIDA) ou internationales (AIMF). Mais ce sont le plus souvent des exemples d'un effet levier pour le financement d'actions au bénéfice de la collectivité territoriale burkinabé que pour un réel financement de la coopération décentralisée comme telle.

De plus, il est difficile d'identifier dans quelle mesure la coopération décentralisée a été un plus pour déclencher ces financements, les bailleurs de fonds bi- ou multilatéraux expliquant qu'ils se seraient engagés de la même façon que la collectivité burkinabé soit en coopération décentralisée ou non. Il est indéniable que les relations de coopération décentralisée ont « outillé » -volontairement ou non- les collectivités burkinabé concernées pour qu'elles soient en mesure de rentrer en contact et de négocier avec les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux, mais sans que ce soit une stratégie portée par la coopération décentralisée, comme le montre par exemple l'absence actuelle de préparation par la coopération décentralisée des collectivités territoriales burkinabé pour qu'elles puissent bénéficier de la mise en place du Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales ou des appels à projet ANE/AL de l'UE.

Ordre de grandeur de « l'effet levier »

| | montant | montant cumulé | coefficient multiplicateur |
|---|-----------|----------------|----------------------------|
| Cofinancements MAEE | 800 000 | 800 000 | |
| Apport des CT cofinancées par le MAEE et de leurs partenaires | 2 400 000 | 3 200 000 | 4 |
| Apport des CT non financées par le MAEE et de leurs partenaires | 1 800 000 | 5 000 000 | 6,25 |
| Apport loi Oudin Santini | 600 000 | 5 600 000 | 7 |
| Apport AFD ¹⁰⁶ | 5 000 000 | 10 060 000 | 13,5 |

Elaboration CIEDEL : extrapolation à partir des données 2007 CUF, DAECT, PSEau...

Il existe donc un coefficient multiplicateur important -que nous estimons à 7 sans prendre en compte le projet AFD- entre l'apport du MAEE et les budgets mobilisés par la coopération décentralisée et les partenaires des villes de coopération (ici et là-bas).

Toutefois, ce coefficient multiplicateur n'est qu'une représentation imparfaite de l'effet levier des appuis financiers du MAEE, puisque d'une part, certains de ces financements seraient mobilisés même en l'absence d'un financement du MAEE alors que d'autre part l'existence du financement du MAEE joue un rôle incitatif indéniable, que l'existence des coopérations décentralisées a un effet -à tort ou à raison- de « crédibilisation » des collectivités territoriales burkinabé, et que l'expérience des collectivités territoriales burkinabé en matière de coopération décentralisée les arme à négocier avec des partenaires étrangers.

Une pertinence forte par rapport aux autres coopérations, mais qui reste encore largement virtuelle :

Ce résultat en demi-teinte de la politique française d'appui à la coopération décentralisée est à mettre en regard de la pertinence forte de la coopération décentralisée par rapport aux autres coopérations.

En effet, dans un contexte où 302 communes et 13 régions ont été créées il y a moins de trois ans, où les 49 communes urbaines ont vu leur territoire (et donc leurs responsabilités) s'étendre de la seule zone urbaine à la zone rurale, où le transfert de compétences se met en place, la coopération décentralisée est bien le type de coopération qui est le plus proche des collectivités burkinabé et qui le

¹⁰⁶ Montant estimé à partir de l'annualisation du projet financé par l'AFD au bénéfice de la ville de Ouagadougou pour un montant de 15 millions sur trois ans.

plus facilement peut accompagner celles-ci dans leur développement, dans le renforcement de leurs capacités.

La politique française d'appui à la coopération décentralisée, vise clairement -par ses orientations- à faire de la coopération décentralisée la coopération d'appui aux collectivités territoriales : « il est sans doute un domaine sur lequel le Gouvernement français considère à juste raison que l'apport des collectivités françaises et de leurs élus est indispensable et même irremplaçable, c'est celui de l'amélioration de la gouvernance locale au service du développement »¹⁰⁷.

Toutefois, comme souligné dans l'ensemble de ce rapport, cette pertinence de la coopération décentralisée comme le type de coopération le plus à même de contribuer à asseoir la légitimité et la capacité des collectivités territoriales burkinabé, si elle est validée par l'existence de pratiques exemplaires, demande encore un important travail d'impulsion de ces orientations et d'appui à leur mise en œuvre pour produire le potentiel de changement qu'elle renferme.

¹⁰⁷ Joly A., Rapport 2007 de la DAECL.

73. Les facteurs explicatifs d'un bilan en demi-teinte :

Nous allons nous attacher ici à identifier pourquoi, à ce jour, la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé n'a pas encore permis à celle-ci d'exprimer tout son potentiel et de démontrer sa pertinence au regard des autres types de coopération.

Prendre en compte le facteur temps !

La décentralisation au Burkina Faso est encore récente et se met en place progressivement. En effet, les communes rurales et les régions ont été installées il y a moins de trois ans et les communes urbaines - plus anciennes- viennent de voir leur territoire étendu à leur hinterland rural il y a trois ans également.

De plus les textes règlementaires et les dispositifs institutionnels permettant aux communes d'exercer leurs compétences sont pris lentement :

- les décrets de transfert de compétences, du patrimoine et des ressources dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports, des loisirs, de la santé, de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation viennent d'être pris en février 2009¹⁰⁸.
- Le FPDCT (Fonds permanent de développement des collectivités territoriales) dont les statuts ont été approuvés en avril 2007 et qui a pour mission principale de « concourir au financement des programmes prioritaires de développement local des collectivités territoriales (...) et de contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles »¹⁰⁹, a vu son directeur installé début 2008 et n'a pas encore initié son activité de financement.

Dans ce contexte, en évolution permanente, où les élus et les acteurs locaux tant burkinabé que français doivent s'informer et s'adapter aux évolutions institutionnelles, il est normal que les évolutions soient lentes.

A contrario, sachant que ces évolutions étaient en préparation depuis la réforme constitutionnelle de 1991, que depuis les premières élections municipales de 1995 elles ont été largement préparées au Burkina Faso (travaux de la CND, du MATD, ...) comme en France (missions de la DCOD, travaux de CUF, ...); il aurait été possible de penser que les acteurs de la coopération décentralisée, particulièrement en France, auraient mieux anticipé ces évolutions et auraient été plus réceptifs aux orientations définies et mises en œuvre par la DAECT.

La concertation entre associations de collectivités territoriales et DAECT progresse mais reste encore à améliorer :

Depuis 2002, la DAECT a ouvert de nombreux espaces de dialogue avec les associations de collectivités territoriales, parvenant ainsi à une intensité et à une qualité de relation nouvelle, rare et qu'il vaut la peine de souligner.

Si l'on entend bien la concertation comme un « processus de délibération entre plusieurs personnes ou institutions qui aboutit à l'obtention d'accords volontaires et à l'identification des désaccords et différences »¹¹⁰ cette qualité de relation, qui a permis d'instaurer des espaces de communication entre associations de collectivités territoriales et DAECT n'a pas encore réellement permis d'instaurer une

¹⁰⁸ En avril 2006 avait été pris le décret N° 2006-209/PRES/PM/MATD/MFB MEBA/MS/MASSN/MJE/MCAT/MSL pour le transfert de ces compétences, patrimoine et ressources aux seules communes urbaines.

¹⁰⁹ Statuts particuliers du Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales, Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation et Ministère des finances et du budget, mars 2007.

¹¹⁰ CIEDEL, Réseau Impact, op. cit.

concertation entre les principaux acteurs pour qu'à partir de celle-ci la DAECT définisse -par décision souveraine - les orientations de sa politique de coopération décentralisée.

En effet, le type de dialogue actuel entre associations de collectivités territoriales et DAECT est encore essentiellement une logique où la DAECT propose des orientations et où les associations de collectivités territoriales réagissent à ces propositions -souvent sur des points techniques plus que sur des questions de fond-.

Il n'y a pas réellement d'analyse conjointe de la situation de la coopération décentralisée, pour en dégager une analyse des enjeux actuels et à partir de là une réflexion sur les différentes orientations possibles en matière de politique d'appui à la coopération décentralisée du MAEE, comme préalable à la décision finale du MAEE sur ses orientations.

Ceci est dû à trois grandes raisons :

- une faible « culture » de la concertation, tant au sein des pouvoirs publics que des associations de collectivités territoriales¹¹¹, qui se traduit de part et d'autre par un manque d'identification de l'intérêt de la concertation et par une absence d'outillage méthodologique,
- un accord assez large des différents acteurs sur les orientations définies par la DAECT, accord assez large qui donne l'impression que la concertation n'est pas réellement nécessaire,
- une difficulté pour les associations de collectivités territoriales à construire une analyse commune de la coopération décentralisée et de ces enjeux, rendant difficile un exercice de concertation. Cette difficulté pouvant venir en particulier du fait que la coopération décentralisée (et l'action extérieure des collectivités territoriales) n'est pas identifiée comme un enjeu majeur par la majeure partie des associations de collectivités territoriales.

Ceci a pour conséquence d'une part la fragilité du relatif consensus actuel, dû à des personnes plus qu'à des processus de travail paritaire¹¹², et d'autre part une certaine superficialité dans l'acceptation des orientations proposées, qui rend difficile ensuite leur partage avec les collectivités territoriales membres des associations de collectivités et donc leur réelle appropriation.

Les collectivités territoriales françaises et burkinabé ne se sont pas appropriées les orientations définies par la DAECT :

En matière de politiques publiques, la seule définition d'instruments financiers ne permet pas d'influencer rapidement et durablement les politiques publiques de coopération décentralisée des collectivités territoriales préexistantes. La mise en place des instruments financiers et de leurs conditionnalités est intégrée par les collectivités comme un jeu de contraintes supplémentaires à prendre en compte avant que d'être appropriée comme une orientation pertinente à laquelle on adhère. Donc, en dehors des normes réglementaires (portage de la coopération décentralisée par une collectivité territoriale par exemple), les autres orientations (les NTIC par exemple) si elles ne faisaient déjà partie des orientations de la collectivité sont subies et vont entraîner un « habillage » de ce qui se faisait jusque là plus qu'une réorientation. Cette tendance est encore renforcée quand les orientations proposées sont complexes, polysémiques, et de fait questionnent le fonctionnement même de la collectivité française, comme cela est le cas de l'orientation autour de « l'appui institutionnel » et comme cela le sera sans doute de l'orientation autour du « développement économique » au centre de l'appel à projet 2010-2012.

En conséquence le texte de l'appel à projet même complété par des informations complémentaires données lors des réunions publiques auxquelles participe la DAECT n'est pas suffisant pour amener les éléments nécessaires pour faire évoluer la politique publique de coopération décentralisée des collectivités.

¹¹¹ Ce manque de « culture » de la concertation entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques a été souligné dans le cadre de la capitalisation des PCPA.

¹¹² A la différence de la relation entre pouvoirs publics et ONG, qui développe depuis plusieurs années -avec des succès mais aussi des difficultés- une véritable culture de la concertation.

Consciente de cela, la DAECT a diversifié ses instruments en appuyant la production de références (capitalisation, rapports, ...), la tenue d'espaces de rencontres et de débat (assises, ...), en organisant des espaces de concertation (rencontres régulières avec les organisations de collectivités, avec les SGAR, tenue de la réunion de la CNCD, ...), et en appuyant les espaces de concertation et d'animation des collectivités (groupe pays CUF, réseaux régionaux, ...).

Toutefois, force est de constater que malgré la mobilisation de cet ensemble d'instruments complémentaires aux orientations des appels à projet, les orientations ne sont pas appropriées par les collectivités françaises (et a fortiori burkinabé) auxquelles elles s'adressent.

Ceci s'explique principalement par le fait que la pédagogie du choix de ces orientations n'est pas faite au niveau des collectivités territoriales impliquées dans les relations de coopération décentralisée. Cette pédagogie reste au niveau des organisations intermédiaires (organisations de collectivités territoriales, réseaux régionaux, ...) qui ne parviennent pas à le faire partager à la base.

Ceci est particulièrement clair au niveau de l'appui institutionnel :

- la capitalisation lancée par CUF et le F3E en 2007 et qui vient de produire ses résultats début 2009 a impliqué cinq collectivités territoriales et un comité de pilotage composé de CUF, F3E, PAD-Maroc, ARRICOD, AFD, DAECT, IDHEAP et Paris I. La communication des résultats de cette capitalisation s'est faite lors d'un séminaire d'une journée en avril 2009, et des réunions de restitution en région sont envisagées pour 2010, sur une thématique qui est fixée comme priorité depuis 2007 par la DAECT,
- CUF et les Réseaux Régionaux ont au mieux informé leurs membres des orientations de la DAECT, mais n'ont pas animé de travail de réflexion des collectivités territoriales sur la thématique de l'appui institutionnel.

Si l'on analyse les autres orientations de la DAECT, le même constat global ressort : l'absence de mise en place de modalités de travail permettant d'impliquer les collectivités territoriales « de base » dans la réflexion sur ces thématiques pour qu'elles les identifient, se les approprient et puissent les intégrer (ou non si c'est leur choix !) dans leur coopération décentralisée, au-delà d'un simple effet d'affichage ou de la mise en place d'actions spécifiques juxtaposées au corpus classique de leurs actions de coopération décentralisée.

Cela s'explique :

- du côté de la DAECT, par un manque :
 - o de commande politique claire de celle-ci auprès des organisations de collectivités territoriales et des réseaux régionaux qu'elle appuie pour qu'ils soient réellement actifs dans le travail d'explication et d'appropriation des orientations de la DAECT par les collectivités territoriales,
 - o d'anticipation sur les besoins d'appui des collectivités territoriales (la capitalisation sur l'appui institutionnel a été lancée en même temps que les premiers appels à projet mettant l'appui institutionnel au cœur des critères de financement) sur les thématiques prioritaires.
- du côté des associations de collectivités territoriales, par un manque :
 - o de prise de conscience de l'importance de ces questions qui n'amène que rarement celles-ci à avoir un rôle pro-actif à la fois par rapport à la définition de ces orientations et par rapport au processus d'appropriation par les collectivités territoriales,
 - o d'adéquation entre les démarches utilisées et les besoins des différentes catégories de collectivités territoriales, par exemple les réunions du groupe pays de CUF sont des espaces d'information et d'échange -nécessaires- mais pas des espaces d'appropriation des problématiques, l'appropriation demandant des modalités de travail spécifiques.
- du côté des réseaux régionaux et des réseaux thématiques, par un manque :
 - o de prise de conscience de l'importance de ces questions qui n'amène que rarement ceux-ci à avoir un rôle proactif par rapport au processus d'appropriation de celles-ci par les collectivités territoriales,

- d'implication dans des actions de fond avec les collectivités territoriales sur ces questions, complexes et difficiles à appréhender¹¹³.

En tant que telle la procédure de l'appel à projet n'est pas toujours adaptée pour faire évoluer les politiques :

La mise en place de la procédure de l'appel à projet, qui se généralise dans le monde du développement, répond plus aux besoins du bailleur de fonds qu'à celui des bénéficiaires : elle permet de tester des orientations, d'organiser (dans le temps et l'espace) le travail, de se fixer et de suivre des objectifs. Mais est-elle adaptée à la coopération décentralisée ? est-elle le meilleur moyen de faire évoluer la relation de coopération décentralisée ?

Peut-on imaginer que les collectivités territoriales attendent chaque année (ou chaque trois ans) la publication de l'appel à proposition pour réfléchir aux actions qu'elles vont développer, qu'elles attendent la définition des orientations du nouvel appel à projet pour choisir de s'orienter dans telle ou telle direction ? Bien évidemment non.

Chaque coopération décentralisée est engagée sur des orientations de moyens termes et leur inflexion demande du temps, de la négociation, et ne peut être remise en cause d'une année sur l'autre.

A ce titre, il est donc bien évident que -à part pour les collectivités qui sont déjà dans les orientations de la DAECT- soit elles ne parviendront pas à rentrer dans les orientations fixées, soit elles vont « habiller » leur dossier pour qu'il soit recevable, et ceci sans négociation entre les deux collectivités, les délais de réponse aux appels à projet permettant rarement de s'inscrire dans un cycle de négociation¹¹⁴, soit la collectivité du Nord, va rédiger rapidement un dossier pour répondre aux orientations de l'appel à proposition, mais sans qu'il soit réellement inscrit dans la relation de coopération décentralisée¹¹⁵ et le fera valider a posteriori par la collectivité partenaire.

L'appel à projet est bien un progrès par rapport à la démarche antérieure où « l'instruction des cofinancements attribués sur les budgets du ministère des Affaires étrangères – et autrefois de la coopération – se faisait “au fil de l'eau” dans une logique de guichet, sans thématiques prioritaires affichées, et le comité décidait, après avis du poste diplomatique et des services techniques centraux, en fonction des mérites intrinsèques de chaque dossier, quel que soit le secteur dans lequel il pouvait être classé. Une certaine continuité pouvait se faire jour dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) mais cela restait une juxtaposition de projets, de volumes très différents et sans “prime à la synergie” ni incitations à la concertation. »¹¹⁶.

Ce progrès se manifeste dans une amélioration de la sélectivité, le taux de rejet étant passé pour le Burkina Faso de 30 % sur la période 2003-2005 à 40 % sur la période 2008-2009.

Toutefois, la procédure de l'appel à projet n'est pas suffisante pour provoquer une réelle évolution des orientations si elle n'est pas inscrite dans des calendriers d'orientation et de programmation pluriannuels et complétée par un ensemble d'instruments visant à l'explication et l'appropriation des orientations privilégiées dans les appels à projet.

¹¹³ Dans le cas du GIP RESACOOP, il a fallu attendre fin 2008 et la concordance entre la préoccupation d'un des acteurs de référence de la coopération décentralisée en région et le stage d'un étudiant du CIEDEL pour qu'une première réunion de réflexion sur l'appui institutionnel soit menée pour faire le point sur les pratiques, croiser les compréhensions du concept et produire de premières références.

¹¹⁴ Les délais des premiers appels à projets ont été de l'ordre de quatre mois. Par exemple l'appel à projet 2007-2009 a été lancé en octobre pour un dépôt des dossiers au SGAR avant le 28 février. Cinq mois peut paraître un long délai, mais pour des collectivités qui souvent ne réalisent qu'une mission annuelle dans chaque sens et qui veulent faire valider les projets par leurs instances délibérantes c'est un délai très bref.

¹¹⁵ La Cour des comptes européenne, dans un récent rapport sur la gestion par la Commission de la participation des acteurs non étatiques à la coopération communautaire au développement analyse les procédures d'appel à projet utilisées par l'UE et conclut que « la procédure d'appel à proposition favorise une concurrence équitable, mais elle peut s'avérer compliquée à mettre en pratique et ne garantit pas que la conception du projet soit terminée en temps utile ». Ceci signifiant de manière « diplomatique » que de nombreuses réponses aux appels à proposition ont été faites dans les bureaux des ANE sans travail d'identification ni de négociation de terrain, ce qui aboutit à des projets plaqués sur des réalités.

¹¹⁶ Pougnaud P., op. cit.

Les capacités de suivi ne sont pas suffisantes :

Les capacités des pouvoirs publics à faire le suivi des dossiers et donc à vérifier la réalité de la mise en œuvre des orientations sont largement insuffisantes, et ceci sur plusieurs plans :

- En matière de procédure :
La dispersion entre les différents acteurs publics intervenant en matière de coopération décentralisée (DDS, DAECT, SGAR, SCAC, AFD...) rend difficile la consolidation des dossiers, le SCAC de Ouagadougou exprimant que de nombreuses conventions de financements signées entre les SGAR et les collectivités françaises, ainsi que les rapports d'exécution technique des collectivités territoriales ne leur sont pas transmises, rendant difficile le suivi des projets¹¹⁷.
- En termes de disponibilité :
Environ 120 relations de coopération décentralisée, une vingtaine de cofinancements publics en cours tous les ans... et un volontaire international en charge de la coopération décentralisée, qui change tous les ans ou tous les deux ans.
De fait les volontaires internationaux n'ont pas le temps (ni les moyens) de faire un suivi de toutes les relations de coopération décentralisée, et donc se sont concentrés ces dernières années sur le suivi des crédits délégués au SCAC. Le dernier volontaire en poste estimait avoir pu suivre environ la moitié des projets cofinancés par les pouvoirs publics.
- En termes de compétence :
La coopération décentralisée est une politique publique mise en œuvre entre deux collectivités territoriales, sous la responsabilité d'élus, qui sont par ailleurs nombreux à avoir des responsabilités politiques autres.
L'exercice du suivi des projets (et dans une moindre mesure des relations) de coopération décentralisée à des jeunes volontaires internationaux, dont c'est souvent la première expérience professionnelle et qui n'ont pas toujours une culture des collectivités publiques, pose un problème dans la capacité à effectuer ce suivi : crédibilité face aux élus, lecture politique des relations et des actions, identification des enjeux.
Ceci a eu pour conséquence de faire évoluer le suivi plus vers un suivi des réalisations (indicateurs d'effectivité) et un suivi administratif que véritablement vers un suivi sur la base des orientations fixées par la DAECT.
L'implication du COCAC, voire de l'Ambassadeur dans la réception de certaines missions ne permet de lever que partiellement cette contrainte, faute de temps pour qu'ils puissent s'impliquer pleinement.
- En termes de complémentarité :
Enfin, la complémentarité entre les pouvoirs publics français, la DCOD, la MCD et l'AMBF, dans le suivi de ces relations et projets n'a pas réellement joué, pour différentes raisons, en particulier pour un manque de clarification des rôles et responsabilités, mais aussi pour de nombreux problèmes interpersonnels qui ont rendu les relations difficiles entre les institutions durant la période concernée par l'évaluation.

Les évolutions annoncées des moyens des SCAC vont amener pour ces prochaines années à poser la question des capacités et des modalités de suivi des relations et de projets de coopération décentralisée avec une acuité renouvelée.

Les dispositifs « intermédiaires » ici ou là bas sont trop rares :

Les dispositifs « intermédiaires » entre les pouvoirs publics nationaux français et les collectivités territoriales (l'exemple des conseils généraux et régionaux plusieurs fois cités) permettent d'articuler

¹¹⁷ Les téléprocédures vont permettre de lever ces contraintes, et la mise en œuvre d'une clause de rejet des demandes de financement en année 'n' pour les collectivités territoriales n'ayant pas fourni de rapport d'activité pour l'année n-2 aussi.

les politiques nationales et les orientations des coopérations décentralisées, en mobilisant un ensemble de moyens complémentaires (financement, appui-conseil, animation, formation...).

Toutefois à l'échelle de la coopération décentralisée franco-burkinabé, ces dispositifs ne sont pas encore suffisants puisqu'ils concernent environ une petite trentaine de coopération, soit moins du quart de l'ensemble des relations de coopération décentralisée.

Le lien avec les acteurs burkinabé reste limité :

Enfin l'articulation avec les acteurs et dispositifs burkinabé reste extrêmement limitée rendant les orientations de la politique française d'appui à la coopération décentralisée peu lisibles par les dispositifs publics (DCOD en particulier) par les associations de collectivités territoriales burkinabé (AMBF, ARBF) et par les autres organismes d'appui (MCD, ONG et bureaux d'étude) et in fine par les collectivités territoriales burkinabé qui n'en ont généralement que la lecture souvent tronquée que leur en font leurs partenaires français.

La faible appréhension de ces orientations par les acteurs burkinabé rend alors d'autant plus difficile leur implication dans la mise en œuvre de ces orientations et donc la réelle application de celles-ci.

74. Recommandations :

Au vu du bilan de la mise en œuvre de la politique d'appui à la coopération décentralisée franco burkinabé, deux scénarios sont possibles.

Soit la DAECT continue dans la même démarche d'appels à projets, en étant de plus en plus stricte sur les critères et les orientations et progressivement les collectivités territoriales les moins engagées dans la coopération décentralisée (faible portage par les élus, alternance politique, budget contraint,...) vont se désengager, favorisant le développement d'une coopération décentralisée de type professionnel, soutenue par les pouvoirs publics mais moins nombreuse. ?

Soit la DAECT et les autres acteurs impliqués font évoluer leurs politiques, et il est possible de faire évoluer la majorité des collectivités locales vers une coopération décentralisée qui tout en continuant à apporter des réponses concrètes aux problèmes des citoyens burkinabé contribue réellement au renforcement des collectivités territoriales burkinabé pour qu'elles soient en mesure d'exercer au mieux et dans la durée leurs compétences au bénéfice de leurs administrés.

Nous partons ici du postulat que la DAECT vise le deuxième scénario. Les recommandations ci-dessous, qui sont toutes des recommandations opérationnelles, vont dans ce sens.

Recommandations concernant la politique d'appui à la coopération décentralisée :

Mise en place de mécanismes de concertation avec les associations de collectivités territoriales.

La mise en place de mécanismes institutionnels pérennes de concertation sur les orientations de la coopération décentralisée permettrait d'approfondir les évolutions actuelles, de les formaliser indépendamment des personnes et d'obliger les associations de collectivités territoriales à se construire une doctrine -si possible commune- en matière de coopération décentralisée.

Cette concertation devrait permettre une analyse conjointe de la situation de la coopération décentralisée, pour en dégager une analyse des enjeux actuels et à partir de là une réflexion sur les différentes orientations possibles en matière de politique d'appui à la coopération décentralisée du MAEE, comme préalable à la décision finale du MAEE sur ses orientations.

A partir de là, les orientations prises par la DAECT seraient plus facilement intégrées par les associations de collectivités territoriales et relayées auprès de leurs membres.

Définir des orientations politiques de moyen ou long terme pour la coopération décentralisée donnant un cadre stable aux appels à projets

La définition pour le moyen ou le long terme des principales orientations poursuivies par la DAECT¹¹⁸ et dans lesquelles s'inscriraient les différents dispositifs d'appui (technique, financier...) de la coopération décentralisée, permettrait aux collectivités territoriales françaises et burkinabé d'avoir une vision claire des grandes orientations poursuivies par le MAEE, de faire le choix de s'y conformer ou non, et dans le cas où elles s'y conformeraient de pouvoir inscrire leur relation dans ces orientations sur le long terme, sans craindre qu'un changement drastique d'orientation les oblige à revoir leurs orientations pour pouvoir continuer à bénéficier d'un appui de la DAECT.

¹¹⁸ Peuvent être envisagées des orientations générales, comme c'est le cas actuellement ou des orientations générales complétées par une déclinaison par pays ou par catégories de pays (par ex. pour les pays en cours de décentralisation).

Idéalement, ces orientations devraient être définies après concertation avec les associations de collectivités territoriales.

La définition de ce cadre stratégique de moyen ou long terme permettrait d'une part d'en faire la pédagogie (cf infra) et d'autre part donnerait aux collectivités partenaires le temps de faire un travail conjoint entre collectivités pour construire leurs relations de partenariat dans ce cadre, pour identifier des actions allant dans ce sens et in fine pour pouvoir élaborer des projets sollicitant le cofinancement de la DAECT sur une base connue et partagée par les collectivités partenaires.

La grande stabilité des principales orientations de l'appel à projet montre que dans les faits, ces orientations de moyen ou long terme existent déjà. Mais comme elles ne sont pas présentées comme telles, cela laisse planer une incertitude forte pour les collectivités françaises, cela ne facilite pas la communication envers les partenaires burkinabé et cela ne permet pas de construire une relation de qualité sur des bases stables, les projets élaborés pour bénéficier des appels à projets de la DAECT étant alors élaborés dans l'urgence, sans grande concertation, et plus pour se conformer aux orientations données (ou perçues !) que dans un esprit de partage de ces orientations.

Cette recommandation pourrait se matérialiser par la définition à intervalles réguliers (tous les cinq ans ?) par le MAEE d'un document d'orientation stratégique pour la coopération décentralisée qui encadrerait ensuite les appels à projet.

A partir du cadre stratégique de moyen terme élaboré et diffusé par le MAEE, les appels à projets pourraient alors mettre l'accent sur des orientations spécifiques, complémentaires au cadre global, adaptées à des aires géographiques particulières, à des évolutions du contexte, à l'agenda national ou international et prenant en compte le suivi des résultats de la mise en œuvre des projets.

Cela permettrait aux collectivités françaises et burkinabé de disposer d'un cadre pluriannuel clair et univoque permettant d'inscrire leur coopération dans ce cadre et de présenter des projets aux appels à projet au terme d'un réel processus de construction commune avec leur collectivité partenaire.

Recommandations concernant l'appui technique :

L'évaluation met à jour d'une part le besoin d'une meilleure explicitation des orientations de la DAECT, ainsi que d'un réel travail permettant de produire et de diffuser un corpus de connaissances et d'expériences sur les questions clefs de la coopération décentralisée : le partenariat entre collectivités et les modalités du dialogue politique, les dispositifs de transferts financiers, l'appui institutionnel aux collectivités, l'apport de la coopération décentralisée aux collectivités françaises.

Renforcer le travail d'information sur les orientations auprès des acteurs de l'appui

A partir de cette concertation entre la DAECT et les principales associations de collectivité territoriale et des orientations fixées, pourraient alors être mise en place une réunion annuelle d'information aux différents acteurs de l'appui (associations de collectivités territoriales, réseaux nationaux et réseaux régionaux), moins formelle et plus technique que la réunion de la CNCD pour présenter, analyser et clarifier les orientations fixées et en approfondir les implications.

Cette réunion visant à permettre aux participants d'être les relais des orientations fixées dans les appels à projets auprès des collectivités territoriales.

Impulser la capitalisation d'expérience, la production de connaissance et la formation-action

Sur des thématiques centrales mais complexes, comme l'appui institutionnel, le développement économique... deux orientations complémentaires seraient souhaitables :

En préalable à la diffusion des orientations à moyen terme de l'appui du MAEE à la coopération décentralisée et de la diffusion des appels à projets : appuyer la mise en place en concertation entre les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux d'un processus de formation en direction des collectivités territoriales en région.

Il ne s'agit pas de diffuser la « doctrine » du MAEE pour qu'elle soit appliquée par les collectivités territoriales, mais de donner les moyens aux collectivités territoriales de maîtriser le sens et les implications opérationnelles de ces orientations.

Dans cet esprit la DAECT pourrait appuyer l'élaboration d'un programme de formation basé sur l'analyse des pratiques actuelles des collectivités, la compréhension des orientations du MAEE et les implications opérationnelles de la mise en œuvre de celles-ci, la conception et la mise en œuvre pédagogique de ce programme de formation étant ensuite confiée à des organismes de formation mobilisant des équipes de formateur Nord-Sud.

Ce programme de formation serait ensuite relayé par les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux au plus près des collectivités territoriales¹¹⁹. La conception et la mise en œuvre de ce travail de formation, ferait alors partie de la commande politique de la DAECT dans le cadre de son appui financier aux associations de collectivités territoriales et aux réseaux régionaux. Il serait intéressant que ce travail de formation puisse être élargi aux collectivités territoriales du Burkina Faso par l'intermédiaire des organisations de collectivités territoriales burkinabé et de centres de formation burkinabé. Cela permettrait aux collectivités françaises et burkinabé de parler un même langage sur ces questions clefs et faciliterait ensuite le dialogue entre celles-ci.

Durant toute la période de « validité » des orientations de moyen terme :

Sur les thématiques centrales des orientations stratégiques de l'appui du MAEE à la coopération décentralisée, la DAECT pourrait appuyer :

- un travail de capitalisation d'expériences, non pas dans une logique de mettre en exergue le bon exemple, mais plus dans une logique d'analyser comment l'expérience a été conduite, les résultats qu'elle a produit et les conditions de sa mise en œuvre,
- un travail de production des connaissances (évaluations transversales, études, recherches) permettant d'alimenter la réflexion autour de la coopération décentralisée de manière générale, autour de la mise en œuvre des orientations de moyen terme et des thématiques émergentes.

Ce travail permettrait de faire le suivi de la mise en œuvre des orientations du MAEE et de préparer conjointement entre le MAEE et les acteurs de la coopération décentralisée la redéfinition des orientations stratégiques du MAEE.

Recommandations au niveau de l'appui financier :

Privilégier des appels à proposition pluriannuels mais plus fréquents

Dans une relation de coopération décentralisée, la pertinence d'un projet annuel est très limitée. En effet, en dehors d'une action ponctuelle qui peut faire l'objet d'un projet annuel, les actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée sont majoritairement des actions pluriannuelles, ce

¹¹⁹ Le processus mis en œuvre à la demande du MAEE par le F3E et appuyé sur les réseaux régionaux autour de l'approche genre est un exemple dont pourrait s'inspirer la DAECT pour mettre en place un tel processus de formation

qui se vérifie d'ailleurs par le fait que soit les projets annuels deviennent récurrents soit leur exécution se fait sur la longue durée.

Privilégier des appels à projets pluriannuels (trois ans est un minimum), mais lancés avec une fréquence annuelle, permettrait :

- d'être plus sélectif, sachant que les projets refusés peuvent être retravaillés et redéposés l'année suivante, donc il n'y a plus d'effet coupe-rete,
- de fixer un montant de financement plancher (10 000 € ?, 20 000 € ?), visant à faire disparaître les très petites demandes de cofinancement qui occasionnent des coûts de gestion élevés pour des résultats qui restent à démontrer,
- de limiter les demandes opportunistes, par conformisme avec le calendrier du bailleur de fonds, et favoriser la présentation du projet quand celui-ci est prêt, quand les conditions de sa conception et de sa mise en œuvre sont réunies,
- de lisser le travail d'instruction en évitant un afflux de projets tous les trois ans.

Ces appels à projet triennaux lancés tous les ans, dans un calendrier connu à l'avance, pourraient être ouverts à des projets de moindre durée (deux ans, un an) sous réserve de la justification de cette durée limitée.

Garder une marge de manœuvre dans les appels à projet permettant d'innover

Ces modalités, permettraient de clarifier les orientations politiques, de faciliter l'accès au financement en fonction des besoins et non pas des opportunités et pourraient être alors complétées, lors de chaque appel à projet par un volet limité favorisant soit l'innovation, soit des projets sur des thématiques « innovantes » dans une logique de pouvoir répondre à de nouveaux enjeux, tester de nouvelles orientations.

Mettre en place un mécanisme de financement pour les dispositifs d'actions concertées des collectivités territoriales

L'intérêt des dispositifs « intermédiaires » mis en place -au niveau départemental ou régional- par des collectivités pour concerter les actions de plusieurs collectivités et de plusieurs catégories d'acteurs de leur territoire par des actions de formation, d'appui, de réflexion et d'élaboration et mise en œuvre de projets communs n'est plus à démontrer.

Ces dispositifs sont sans doute un des moyens le plus pertinent pour mobiliser les forces vives d'un territoire, pour améliorer la qualité des actions et relations de coopération décentralisée et enfin pour démultiplier les orientations du MAEE en matière d'appui à la coopération décentralisée.

Dans le même temps, ces dispositifs sont soumis à des contraintes spécifiques et représentent pour les collectivités qui les animent un coût relativement élevé du fait de l'importance des coûts de transaction qu'ils représentent.

Outre le fait qu'ils sont relativement mal connus par les autres collectivités territoriales impliquées et par les associations de collectivités et réseaux régionaux eux-mêmes (en dehors de ceux qui sont directement concernés bien entendu), la mise en place d'un mécanisme de financement spécifique permettrait sans aucun doute d'une part de les faire reconnaître par les autres collectivités territoriales et d'autre part de les renforcer.

Cela permettrait de tester en grandeur nature la possibilité à terme pour la DAECT de privilégier un appui à des dispositifs concertés devenant de fait des « acteurs intermédiaires » facilitant la gestion administrative (moins d'interlocuteurs, moins de dossiers) le suivi et la mise en cohérence des appuis à la coopération décentralisée.

Mettre en place un mécanisme de financement pour aider les collectivités territoriales à accéder aux financements européens

La majeure partie des coopérations décentralisées franco-burkinabé ne bénéficient pas de financements européens et/ou internationaux. Au mieux, les financements déclenchés sont des financements pour des projets de la collectivité burkinabé -ce qui est très important- mais rarement des financements de la coopération décentralisée entendue comme la relation entre deux collectivités territoriales.

Pourtant les lignes de financement ANE/AL de l'UE existent maintenant depuis plusieurs années et favorisent les projets qui sont présentés par les collectivités territoriales et en particulier par les collectivités territoriales des pays du Sud et qui impliquent d'autres acteurs (collectivités territoriales, établissements publics, organisations de la société civile, ...) du Sud comme du Nord. De fait ces lignes de financement sont à ce jour sous-utilisées par les collectivités territoriales françaises et leurs partenaires burkinabé. La complexité des appels à proposition de l'UE, les contraintes issues des délais de réponse aux appels à proposition, les modalités de notation et de sélection (qui privilégient le projet « conforme » aux critères), les forts taux de rejet des projets découragent les collectivités de s'engager dans cette direction. Les rares projets concernant des collectivités territoriales burkinabé qui ont été présentés et acceptés dans ce cadre, sont des projets qui ont été portés par des bureaux d'étude ou des associations « professionnelles » qui grâce à leur technicité ont joué le rôle de « monteur de projet » pour ensuite le faire valider par les collectivités tout en conservant souvent la maîtrise d'œuvre, et en se faisant rémunérer ce travail de conception sur la mise en œuvre du projet lui-même. Ces mécanismes -fréquents dans le montage de projets européens- vont à l'encontre des orientations de la coopération décentralisée qui vise d'une part à ce que ce soit les collectivités qui soient réellement maître d'ouvrage des projets et d'autre part à ce que les collectivités aient la maîtrise des fonctions qu'elles délèguent à des opérateurs spécialisés. Il est notoire que cette manière de faire débouche fréquemment sur des conflits entre collectivités et opérateurs.

Un dispositif d'appui aux collectivités pour les accompagner dans le montage de projets en direction de l'UE (ou d'autres bailleurs) pourrait donc être testé. Ce dispositif d'appui pourrait dans un premier temps être mis en place au niveau d'une région, et pourrait s'appuyer sur un réseau régional. Il pourrait consister à proposer aux collectivités réunissant plusieurs critères (mobilisation de financement propre, mobilisation de financement public...) de bénéficier d'un « crédit jours » d'appui pour le montage d'un dossier européen. Cet appui serait délégué à des prestataires compétents en coopération décentralisée et en montage de dossier européen, qui pourraient être rémunérés partie par la DAECT, partie sur financement du projet, responsabilisant ainsi l'opérateur quant au résultat de son appui.

Idéalement, ce dispositif devrait être positionné au Burkina Faso, permettant ainsi de renforcer les capacités des collectivités burkinabé à mobiliser ces financements en lien avec leurs collectivités partenaires en France et dans d'autres pays. Il pourrait pour le moins se baser sur la mobilisation de prestataires ayant un répondant au Burkina Faso.



EVALUATION COOPERATION DECENTRALISEE AU BURKINA FASO

Tome 3

Annexes

Christophe Mestre
Nemaoua Banaon
Avec l'appui de Marc Dembele

Lyon
Aout 2009



**Centre International d'Etudes
pour le Développement Local**

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France
☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

SOMMAIRE

| | page |
|---|------|
| Termes de référence de l'évaluation | 144 |
| Liste des membres du comité de pilotage | 156 |
| Liste des coopérations décentralisées rencontrées | 158 |
| Liste des personnes rencontrées | 159 |
| Outils méthodologiques utilisés | 163 |
| Bibliographie utilisées | 168 |



TERMES DE REFERENCE DE L'ÉVALUATION « COOPERATION DECENTRALISEE AU BURKINA FASO

VERSION 7 octobre 2008 - CONFIDENTIEL

| | |
|---|------------|
| 1. Contexte et justification de l'évaluation | 145 |
| 1.1. La coopération décentralisée franco-burkinabè | 145 |
| 1.2. Justification de l'évaluation | 146 |
| 2. Description des enjeux et de la démarche générale | 146 |
| 2.1. Problématique de l'évaluation | 146 |
| 2-2 Le champ de l'évaluation | 147 |
| 3 Problématique et contenu du travail d'évaluation | 147 |
| 3-1 Les objectifs généraux de l'évaluation | 147 |
| 3-2 Objectifs spécifiques et questions évaluatives..... | 147 |
| 3-3 Les conclusions | 150 |
| 3-4 Les recommandations | 150 |
| 3-5 Etablir une synthèse..... | 150 |
| 5. Description de l'expertise attendue..... | 152 |
| 6. Enveloppe financière..... | 153 |
| 7. Le comité de pilotage..... | 153 |
| 8. Les rapports d'évaluation..... | 154 |
| 9. Calendrier indicatif de l'évaluation..... | 155 |

1. Contexte et justification de l'évaluation

1.1. La coopération décentralisée franco-burkinabé

La coopération décentralisée désigne l'ensemble des actions de coopération internationale menée dans un intérêt commun, par voie de convention, par les collectivités territoriales françaises et étrangères, ainsi que leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences.

Apparue au lendemain de la seconde guerre mondiale à partir de jumelages de communes, la coopération décentralisée se développe dans les années 1970, notamment sous la forme de la coopération transfrontalière et prend son essor avec les lois de décentralisation de 1982 et la circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 qui contribuent au développement des « actions extérieures » des collectivités territoriales françaises. Reconnue par la loi de 1992, la coopération décentralisée fait désormais partie intégrante du dispositif institutionnel de la coopération française.

La coopération décentralisée franco-burkinabé est l'une des plus actives au monde : le Burkina Faso est le pays qui bénéficie des liens les plus nombreux de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales françaises. On peut estimer à 180 le nombre de partenariat unissant des collectivités territoriales burkinabé à des collectivités françaises.

Amorcé sous la période coloniale¹²⁰, le processus de décentralisation¹²¹ au Burkina Faso a avancé de manière significative en 2004 et 2005, avec l'adoption du Code général des collectivités territoriales en 2004 qui a abouti à la communalisation intégrale du territoire et s'est traduit par la création de 302 communes rurales.

Compte tenu des ressources et des compétences limitées des collectivités territoriales burkinabé, les collectivités territoriales françaises, qui disposent d'une forte expérience en matière d'organisation et de gestion des services publics, interviennent pour apporter leur savoir-faire dans différents secteurs : appui institutionnel, formation, éducation, santé, développement agricole, aménagement du territoire, accès aux ressources hydrauliques etc. Environ 130 collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et groupements de communes) sont impliquées dans des projets de coopération avec le Burkina Faso. Les assises franco-burkinabé de la coopération décentralisée se sont tenues les 6 et 7 décembre 2007. Elles ont mobilisé de nombreuses collectivités territoriales.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) encourage la coopération décentralisée en offrant aux collectivités territoriales françaises les services de son réseau d'ambassades. Il conduit par l'intermédiaire de la Délégation pour l'Action extérieure des Collectivités locales (AECL) une forte politique d'accompagnement et d'appui financier à la coopération décentralisée. Plus d'un tiers des collectivités françaises actives au Burkina Faso bénéficient de cofinancements du MAEE. En 2006, le Burkina Faso a été sélectionné parmi trois pays pilotes pour expérimenter une déconcentration des crédits de cofinancement. Une quinzaine de projets a par ailleurs été financé par le MAEE dans le cadre des Contrats de Plan Etat/Région (CPER) ou Hors Contrats (HCPER). En 2007, dans le cadre de l'appel à projet (appel à contrat triennal et appel à projet annuel), des subventions à hauteur de 478 000 euros ont été accordées. A ces montants s'ajoutent 356 000 euros délégués au Poste dans le cadre de la déconcentration des crédits – soit 834 000 euros de subventions au total pour 2007.

¹²⁰ Bobo-Dioulasso et Ouagadougou, les deux principales villes du pays sont érigées en communes mixtes, respectivement en 1926 et 1952.

¹²¹ Décentralisation : processus impliquant le transfert d'une série de pouvoirs, de compétences et de ressources, du gouvernement central aux gouvernements locaux (infra-nationaux) élus.

En terme financier, on estime aujourd'hui l'apport annuel de la coopération décentralisée au Burkina Faso à plus de cinq millions d'euros.

En dépit de sa stabilité politique, d'une gouvernance politique acceptable et de l'aide qu'il reçoit, le Burkina Faso reste l'un des pays les plus pauvres du monde avec un PIB par habitant d'environ 200 dollars par an et un indice de développement qui le place au 175^{ème} rang mondial des 177 pays classés par le PNUD¹²² en 2004. Le Burkina Faso souffre de son enclavement et de la quasi-absence de ressources naturelles sur son territoire. Plus de 46 % de la population vit aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté et 80 % de la population à moins de 25 ans.

La France est le premier bailleur bilatéral du Burkina Faso (60 millions annuels, soit 15 % de l'aide publique au développement reçue par le Burkina Faso). Un document cadre de partenariat (DCP) a été signé le 6 juin 2006 pour la période 2006-2010. Il vise à recentrer la coopération sur trois secteurs OMD : infrastructures, eau et assainissement, éducation de base, et trois axes transversaux : appui à la bonne gouvernance et état de droit, promotion de la francophonie et des biens culturels, enseignement supérieur et recherche.

1.2. Justification de l'évaluation

L'évaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso a fait l'objet d'une demande de la Délégation à l'Action extérieure des collectivités territoriales. Elle a été retenue par le Comité des évaluations de la DgCiD du 13 décembre 2007 et inscrite dans le programme 2008 en priorité des évaluations conduites par le Bureau de l'évaluation.

Compte tenu de l'ampleur des interventions des collectivités territoriales françaises au Burkina Faso et du soutien important du MAEE à ces actions, une appréciation des activités menées par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ainsi que de l'appui technique et financier du MAEE s'avère indispensable¹²³. Cette évaluation intervient après les réformes de la décentralisation au Burkina Faso qui ont conduit à la communalisation du territoire burkinabé et développé la coopération décentralisée.

Il s'agira également d'approfondir notre réflexion sur les relations entre le MAEE et les collectivités territoriales françaises actives au Burkina Faso, d'apprécier la capacité des pouvoirs publics à promouvoir la coopération décentralisée, à l'intégrer dans notre politique de coopération et à favoriser la coordination. La réflexion se poursuivra également sur les facteurs du développement de cette coopération par rapport à d'autres pays de la sous-région.

2. Description des enjeux et de la démarche générale

2.1. Problématique de l'évaluation

L'évaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé est une évaluation rétrospective qui doit permettre de rendre compte aux décideurs des interventions des collectivités territoriales françaises au Burkina Faso. Elle constitue également une évaluation formative, destinée à tirer des enseignements, ainsi qu'une évaluation comparative des pratiques des collectivités territoriales des deux pays partenaires.

¹²² Avec une situation particulièrement difficile dans les domaines de l'éducation (30,5 % de taux d'alphabétisation, taux brut de scolarisation de 60,2 %) et de la santé (espérance de vie de 54 ans, mortalité infantile de 10,5 %).

¹²³ La coopération décentralisée franco-burkinabé n'a encore jamais fait l'objet d'une évaluation.

Il s'agit par ailleurs d'une évaluation stratégique, compte tenu du choix des interventions dans ce secteur au détriment d'autres instruments, qui a pour objectif d'analyser en termes quantitatifs et qualitatifs la pertinence et l'efficacité des aides de l'Etat aux collectivités territoriales françaises dans le cadre de la coopération décentralisée, de tirer les enseignements du passé afin de permettre d'améliorer l'efficacité de ces actions de coopération.

La place de la coopération française par rapport aux autres bailleurs présents dans ce secteur sera analysée. Une typologie des interventions des collectivités territoriales sera présentée par les évaluateurs.

Les évaluateurs fonderont leur analyse principalement sur les critères d'évaluation suivants : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et viabilité.

2-2 Le champ de l'évaluation

L'évaluation concerne les interventions des collectivités territoriales françaises au Burkina Faso sur la période 2002-2007. Les outils de soutien du MAEE aux collectivités territoriales ainsi que les outils et moyens financiers, humains, techniques et logistiques de la coopération décentralisée franco-burkinabé seront analysés.

3 Problématique et contenu du travail d'évaluation

3-1 Les objectifs généraux de l'évaluation

Les objectifs généraux de cette évaluation concernent l'amélioration de l'efficacité de la coopération décentralisée franco-burkinabé. L'évaluation devra :

- évaluer l'efficacité du dispositif de soutien tant financier que technique du MAEE et apprécier l'effet de levier des financements,
- analyser le degré d'adéquation des actions des collectivités territoriales aux orientations de la coopération française,
- mettre en évidence les stratégies et politiques d'aide au développement poursuivies par les collectivités territoriales françaises au Burkina Faso,
- déterminer les objectifs atteints, les principales réalisations, les lacunes des dispositifs des collectivités territoriales et faire des propositions contribuant à améliorer leurs outils et les modes d'interventions.
- mesurer l'articulation des actions de coopération décentralisée des collectivités françaises par rapport aux orientations politiques de l'Etat burkinabé, en particulier l'apport de la coopération décentralisée à la mise en œuvre de la décentralisation,
- évaluer la valeur ajoutée de l'intervention des collectivités territoriales par rapport à l'aide de l'Etat dans la réalisation des projets de coopération,
- apprécier l'articulation entre la coopération décentralisée française, y compris celle ne bénéficiant pas d'appui du MAEE, les autres formes de coopération (autres coopérations décentralisées, ONG, coopérations bi et multilatérales), évaluer les capacités de mutualisation de ces coopérations entre elles et en coordination avec les autres acteurs (en particulier les ONG).

3-2 Objectifs spécifiques et questions évaluatives

Plus spécifiquement, les experts analyseront :

1) La pertinence

Les interventions des collectivités territoriales, en particulier celles cofinancées par le MAEE, répondent-elles à une demande affirmée des collectivités bénéficiaires ou obéissent-elles à une logique d'offre ?

Il sera procédé à l'analyse des objectifs et domaines d'intervention des collectivités territoriales au Burkina Faso et en France (opportunité économique, sociale et institutionnelle).

2) L'efficacité

Comment et en quoi la coopération décentralisée favorise-t-elle le développement local et le renforcement de la démocratie au niveau local et la prise en charge des besoins essentiels au Burkina Faso ?

Avec la communalisation intégrale au Burkina Faso, l'appui à la décentralisation est devenu une dimension incontournable de l'action des collectivités françaises en coopération décentralisée.

- Quelles sont les principales initiatives engagées ?
- Quels sont les principaux enseignements à tirer en termes d'appui institutionnel et de renforcement des capacités des communes ?
- Quelles sont les orientations et perspectives d'évolution des démarches d'appui à la décentralisation ?

3) L'efficience

Les ressources financières, techniques, organisationnelles et humaines sont-elles bien utilisées et au moindre coût ? Les résultats sont-ils à la mesure des sommes engagées ?

Comment s'organisent les relations et les circuits financiers Nord/Sud et Sud/Sud ? Quel bilan tirer de l'organisation financière et des outils financiers proposés par les collectivités françaises ? Les circuits financiers et les procédures mises en place sont-ils cohérents au regard des objectifs en matière de gouvernance, de transparence et d'appui à la décentralisation, compte tenu du rôle dévolu aux communes et aux régions ? Comment les améliorer ? Quelle perspective d'évolution des relations et des circuits financiers dans un contexte de communalisation intégrale ?

4) La cohérence interne et externe

Comment la coopération décentralisée s'inscrit-elle dans le processus de décentralisation au Burkina Faso ? Est-elle cohérente avec les orientations politiques du Burkina Faso (DCP, CSLP...) ?

Comment s'articulent les actions de coopération décentralisée et la politique de coopération bilatérale franco-burkinabè ? Sont-elles complémentaires ?

L'articulation des actions des différentes collectivités territoriales intervenant sur un même territoire se fait-elle de manière cohérente (rôle du groupe pays-Cités Unies France (CUF), de l'Association des régions de France (ARF), de l'Association des maires de France (AMF), de l'Assemblée des départements de France (ADF)...) ?

Quelle relation et articulation entre les associations de pouvoirs locaux et structures techniques de coopération décentralisée de France (ARF, AMF, ADF, CUF...) et du Burkina Faso (Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF), Association des régions du Burkina Faso (ARBF), Comité national de jumelage (CNJ), Maison de la coopération décentralisée (MCD)...) ?

Comment favoriser une meilleure synergie d'action et d'intervention entre partenaires français et burkinabè ?

5) Impact

Quel est l'impact institutionnel (renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires), socio-économique (création d'emplois, accès aux infrastructures sociales, gains économiques etc.), environnemental, genre, au niveau régional français (migrants) ? Quels sont les impacts non attendus (ONG françaises, burkinabé ou internationales) ?

6) Viabilité

Dans quelle mesure les interventions des collectivités territoriales se sont-elles avérées viables (capacité d'appropriation des projets par les collectivités partenaires) ? Quelles sont les conditions financières et de pérennisation des activités portées par les collectivités partenaires ? Quelle capitalisation ? Quelle reproductibilité ?

Au-delà de l'appréciation de la coopération décentralisée à travers ces critères évaluatifs, il nous apparaît important que la mission d'évaluation puisse porter un regard à la fois sur les résultats des programmes de coopération, les stratégies d'intervention et le dispositif institutionnel de la coopération décentralisée franco-burkinabé.

A - Analyse des résultats des programmes de coopération décentralisée

L'analyse des résultats des programmes de coopération, des collectivités territoriales françaises au Burkina Faso, au-delà du questionnement des méthodologies d'intervention et de la mesure des performances et des effets des actions, devra surtout être l'occasion d'analyser l'adéquation des objectifs visés par rapport aux besoins des collectivités et des populations, la durabilité des actions entreprises et surtout l'efficacité des dispositifs d'intervention (atouts, contraintes, dynamiques engendrées, au plan technique, organisationnel etc.) :

- i) l'analyse de l'efficacité des programmes en terme de renforcement des capacités des acteurs visés au plan institutionnel, financier et technique ;
- ii) l'analyse des résultats concrets du programme, en particulier les points forts et les points faibles à travers les principaux thèmes d'action ;
- iii) l'analyse des dynamiques engendrées par les programmes de coopération à différents niveaux.

B - Analyse des stratégies et modalités d'intervention des collectivités territoriales françaises

La généralisation du processus de décentralisation au Burkina Faso a rendu nécessaire le repositionnement des acteurs de développement vers de l'appui au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales (communes, régions). L'analyse de la stratégie d'intervention des collectivités territoriales françaises sera abordée au regard de ces nouvelles postures, et via l'appréciation des relations de partenariat, et des actions engagées sur le terrain.

Il s'agira notamment de :

- i) porter un regard sur les démarches, méthodes et modalités d'opérationnalisation des programmes de coopération et de mesurer leur cohérence et pertinence;
- ii) vérifier les modalités et niveaux d'implication voire de responsabilisation (ou de prise de responsabilité) des partenaires locaux, la perception qu'ils ont du rôle joué par les partenaires français (collectivités territoriales, comité de jumelage, associations de coopération, etc.) ;

- iii) apprécier l'efficacité ainsi que les effets des méthodes d'accompagnement sur les acteurs locaux, en particulier les collectivités territoriales : organisation de la participation et de la concertation inter-acteurs ; stratégies de soutien aux dynamiques locales ; autonomisation des partenaires ; développement des capacités de mobilisation des ressources locales ; articulation et partenariat avec d'autres acteurs intervenant localement.

C – Analyse du dispositif institutionnel de la coopération décentralisée franco-burkinabè

Elle mettra l'accent sur le rôle, la place et l'articulation entre les collectivités françaises et leurs partenaires burkinabè, l'organisation de la coopération décentralisée en France et au Burkina Faso et l'organisation des relations Nord-Sud. Elle doit également permettre d'éclairer et d'améliorer :

- le dispositif de contractualisation du MAEE avec les collectivités territoriales ainsi que
- le dispositif de coopération décentralisée entre collectivités françaises et burkinabè (conception, montage, négociation, validation, décision, contractualisation, financement, exécution, suivi).

3-3 Les conclusions

Les évaluateurs parviendront à des conclusions explicitées de façon claire (par type d'action, d'acteur...) et décriront les moyens utilisés pour arriver à ces conclusions évaluatives :

- Quelles conclusions peut-on déduire des analyses ?
- Les conclusions répondent-elles clairement aux questions des TDR ?
- Quelles ont été les forces et les faiblesses du dispositif ?
- Quelles sont les causes des écarts par rapport aux résultats prévus ?

3-4 Les recommandations

Sur la base des résultats de l'action et d'une analyse du contexte de l'action évaluée, les experts formuleront des recommandations. Ces propositions doivent être réalistes. Les recommandations doivent contribuer à améliorer les performances de la coopération.

- Quelle(s) conclusion(s) induisent quelle(s) recommandation(s) ?
- Comment les atouts (ou forces) du projet peuvent-ils être consolidés ?
- Dans quelle mesure les difficultés (ou faiblesses) du dispositif pourraient être résolues ?
- Quelle est la hiérarchie des préconisations selon leur importance ?
- Quelle est la hiérarchie des préconisations selon un calendrier prévisionnel ?
- Quelles sont les recommandations d'ordre stratégique et celles d'ordre opérationnel ?
- Quels sont les enseignements à caractère plus général qui peuvent être tirés ?

3-5 Etablir une synthèse

La synthèse (5 à 8 pages) se distingue de la fiche résumée qui sera établie selon un canevas standardisé et limité à deux pages. La synthèse devra reprendre les éléments suivants :

- Quels sont la nature, les objectifs et modalités de l'évaluation ?
- Quelles sont les conclusions apportées à chaque question ?
- Quelles sont les recommandations apportées à chaque conclusion.

4- Démarche méthodologique

4.1. Entretiens avec les acteurs du secteur

L'évaluation se fera au travers d'entretiens auprès des principaux acteurs de ce secteur au sein des structures suivantes :

En France :

- MAEE, DgCiD, DAECL,
- Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire,
- ARF, ADF et AMF
- AFD,
- CUF,
- OSI et ONG,
- Municipalités, conseils généraux, régionaux et département,
- Echantillon de collectivités territoriales,
- Ambassade du Burkina Faso.

Au Burkina Faso

- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
- AMBF
- ARBF
- MCD
- CNJ
- Communes urbaines et rurales, régions,
- Echantillon de collectivités burkinabè
- Comités locaux de jumelage,
- Coopération Allemande
- Ambassade de France (SCAC, AFD...)
- Union européenne
- Autres bailleurs.

4.2. Missions de terrain et étude de cas

Des missions seront réalisées sur le terrain, en France, au Burkina Faso et éventuellement dans l'Union européenne pour réaliser des études de cas correspondant aux autres formes de coopération.

Concernant les études de cas, il est important que l'échantillonnage tienne compte de la diversité et de la variété des partenariats de coopération décentralisée, du milieu géographique (urbain, rural) et du type de collectivité (commune urbaine, commune rurale, région).

4.3. Les phases de l'évaluation

L'exercice s'effectuera selon le schéma proposé ci-après :

- Première phase : étude documentaire

Dans un premier temps les évaluateurs prendront connaissance des documents (conventions, rapports d'activité, bilans, comptes-rendus, budgets, etc.) qui leur seront remis pour consultation par la DgCID, l'Ambassade.

Un rapport documentaire, descriptif et analytique, sera établi à la fin de cette phase.

Le rapport de la phase documentaire comportera :

- a) Une introduction et une présentation du contexte de l'évaluation,

- b) La phase de structuration (questions évaluatives, critères, indicateurs et méthode pour l'élaboration des questions évaluatives, des critères et indicateurs,
 - c) La collecte et la présentation des données (méthode de collecte, la présentation des données en relation avec les questions évaluatives et celles permettant de présenter la problématique globale de l'évaluation au delà de chacune des questions évaluatives,
 - d) La méthode de collecte des données sur le terrain (plan de travail et outils..)
 - e) La stratégie d'analyse qui sera appliquée...
- Deuxième phase : missions de terrain et études de cas des programmes les plus significatifs (par exemple : coopération décentralisée entre le Conseil général de la Vienne et quinze communes ou territoires burkinabé, entre le Conseil général de la Haute Vienne et le Département de Bama, entre la Communauté urbaine de Lyon et Ouagadougou etc.).

Plusieurs missions sont prévues.

Des études de cas, conduites avec des bureaux d'études locaux, pourront également être menées dans les localités n'ayant pas fait l'objet de mission.

A l'issue de cette phase, un rapport des missions sera remis au comité de pilotage ainsi qu'une synthèse des missions.

- Troisième phase : Synthèse et restitution

Cette phase de traitement des informations et des analyses recueillies aboutira à une synthèse et à des recommandations.

Un rapport provisoire sera présenté par le consultant responsable de l'évaluation, aux membres du comité de pilotage à Paris et à Ouagadougou.

Le rapport définitif sera remis après la transmission des observations par le secrétariat technique du comité de pilotage.

Une réunion de restitution sera ensuite organisée en France à l'initiative de la DgCiD et au Burkina Faso à l'initiative du SCAC. Cette restitution sera l'occasion de valider un document de suivi des recommandations de l'évaluation.

5. Description de l'expertise attendue

Profil des experts :

Un appel d'offres restreint (préselection suivant la manifestation d'intérêt publiée au BOAMP) permettra de sélectionner un cabinet d'experts indépendants, à qui il sera demandé de mobiliser ou d'associer l'expertise locale aux experts du Nord, afin de la valoriser et de limiter les missions réalisées depuis l'Europe.

Une compétence effective en matière d'évaluation des politiques publiques.

Une connaissance approfondie de la coopération internationale, des dispositifs de l'aide publique au développement, de la coopération décentralisée, des collectivités territoriales françaises est requise.

Une connaissance du Burkina Faso serait un atout.

Des capacités confirmées à travailler en équipe, de rédaction et de présentation, d'animation de réunions, etc.

Les CV des experts, y compris les experts locaux doivent être fournis.

Le cabinet s'assure que les experts n'ont pas été impliqués directement dans les activités, ou avec les partenaires concernés.

Le cabinet devra s'assurer qu'il n'existe aucun conflit d'intérêt.

Dans sa proposition, le consultant détaillera la méthodologie qu'il se propose d'utiliser (contexte, activités, problématiques, acteurs, délais, moyens, outils d'évaluation ...).

On devra y retrouver décrites :

- les techniques de collecte et de traitement de l'information : recherche documentaire, examen des dossiers et archives, observation directe, enquête statistique, questionnaires, enquêtes, opinions d'experts et de responsables, ateliers, études de cas ;
- les techniques d'analyse (cadre logique, arbre des objectifs, étude des changements, méthodes participatives, démarche systémique, etc.) ;
- les hypothèses de travail ;
- le mode d'organisation du travail (répartition des tâches) et le chronogramme.

Principe de distanciation (extrait de la charte de l'évaluation)

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant à l'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

Le consultant devra expliciter dans sa proposition les modalités par lesquelles il se propose d'associer dans l'exercice d'évaluation les opérateurs du Nord et du Sud concernés par l'évaluation.

6. Enveloppe financière

Le coût des prestations de l'évaluation est estimé au maximum à 60 000€ HT, financé par le MAEE (AECL).

Les consultants sont invités à soumettre leurs propositions techniques et financières (selon le modèle de devis joint), à l'intérieur de cette enveloppe.

7. Le comité de pilotage

Un comité de pilotage est institué à Paris et à Ouagadougou.

En France, il est composé de représentants du MAEE (Bureau de l'évaluation (SMR/EVA), Coordination géographique (SMR/CG), DAECL, DPDEV), de l'ARF, de l'AMF, de l'ADF, de membres de comités de jumelage, de représentants Cités Unies France ...

Au Burkina Faso, il est composé de représentants de l'Ambassade de France, de l'ARBF au titre des élus de représentants du CNJ, au titre des comités locaux de jumelage, de représentants du SPONG, de représentants du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, de la MCD, de représentant du ministre délégué chargé des collectivités locales, du représentant de l'AFD, du SCAC, de l'UE et de la coopération allemande. Le Comité de pilotage au Burkina Faso sera présidé par

l'Ambassadeur de France et le Secrétariat technique assurée par la MCD (appui animation et réalisation compte-rendu des différentes réunions) et le représentant du SCAC.

Le comité de pilotage discute et approuve les termes de référence. Il informe et facilite le travail des experts. Il étudie le rapport d'étape ainsi que le rapport provisoire et fait part de ses remarques. Il valide le rapport final.

Le comité de pilotage *in fine* est le garant du bon déroulement et de la bonne qualité de l'évaluation. Il veille à ce que les évaluateurs étayent leurs appréciations, sans pour autant adhérer au contenu.

Le Bureau de l'évaluation assure le secrétariat permanent de l'évaluation. Ce secrétariat a un rôle méthodologique, administratif, financier et favorise les échanges entre le comité de pilotage et les évaluateurs.

Principe de responsabilité (extrait de la charte de l'évaluation)

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions impliquées dans le processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

8. Les rapports d'évaluation

Un rapport documentaire, précisant la méthodologie de l'évaluation et l'approche de l'étude sur le terrain, sera établi à la fin de la phase d'étude de la documentation à Paris (cf ci dessus).

Le rapport de fin de missions de terrain sera adressé au Bureau de l'évaluation et rendra compte des visites et des rencontres, des éventuelles difficultés rencontrées et des compléments d'information qui apparaîtraient nécessaires.

Le rapport d'évaluation devra être achevé et disponible dans sa version définitive. Ce rapport, qui aura intégré les observations factuelles émises par les comités de pilotage, sera préparé en vue de son édition dans la collection " évaluations " du Ministère des Affaires étrangères et européennes, selon un plan type proposé pour les évaluations et conformément à la charte graphique.

Une synthèse de l'évaluation d'une dizaine de pages, rédigée par l'évaluateur, sera publiée au début de ce rapport. Une fiche-résumée distincte de deux pages, sera par ailleurs rédigée selon le schéma adopté par le Bureau de l'évaluation de la DgCiD.

Dans la perspective d'une éventuelle publication, il est demandé à l'opérateur de fournir au moins 6 photographies libres de droits sur support numérique permettant d'illustrer l'évaluation pour la 1^{ère} page de couverture, ainsi qu'un résumé, en une demi-page, pour la 4^{ème} de couverture.

Le document n'engagera que ses rédacteurs et en aucun cas les autorités françaises ou du Burkina Faso. Celles-ci décideront ensuite de son utilisation et de sa diffusion.

Principe de transparence (extrait de la charte de l'évaluation)

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

Principe de pluralité (extrait de la charte de l'évaluation)

L'évaluation prend en compte de façon équilibrée les différents points de vue légitimes qui ont été exprimés sur l'action évaluée.

Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes au processus d'évaluation, ou par tout autre moyen approprié.

9. Calendrier indicatif de l'évaluation

Cette évaluation devrait durer de 4 à 5 mois

Démarrage de l'expertise : début novembre 2008,

Dates des missions sur site : mi novembre 2008,

Remise du rapport provisoire : fin décembre 2008/janvier 2009,

Remise du rapport final : Février ou début mars 2009.

| |
|--|
| Liste des membres du comité de pilotage : |
|--|

| NOM | Prénom | Service | Fonctions |
|-----|--------|---------|-----------|
|-----|--------|---------|-----------|

Membres du comité de pilotage à Paris

| | | | |
|---------------------|---------------|------------|-------------------------------------|
| LAFON | Jean-Pierre | | Président du Comité de pilotage |
| JOLY | ANTOINE | | Délégué général AECL |
| ZEJGMAN | Martine | CID/AECL | Adjointe au Délégué général |
| CARADEC | TOUSSAINT | CID/AECL | AECL (MAEE) ^o |
| CAVELIER | Bernadette | SMR/EVA | |
| DECRAENE | Denis | SMR/EVA | Chargé de mission et secrétariat CP |
| De la ROCHEFOUCAULT | ROBERT | AFD | CCOP DEC. AFD |
| BOUCHER | Alain | | Expert Indépendant |
| ROUX | Michel | Chambéry | CUF Président du groupe pays BF |
| POURCET | Guy | Université | Professeur Université Nanterre |
| DUBOIS-MERCENT | Jérome | SMR/CG/AI | |
| BARINCOU | Elisabeth | ADF | |
| DE REVIERS | Bruno | F3e | F3E |
| FREY | Astrid | CUF | Pôle Afrique |
| BASSELIER | Nicolas | AMF | DG |
| BAYON | Jean-Philippe | RRA | Vice-Président |
| CHEVAL | Florent | DAOI/AFOC | Chargé de mission (RCI, Ghana, BF) |
| DAMIENS | Jean-Bernard | | CUF président du groupe pays BF |

| NOM | Prénom | Service | Fonctions |
|-----|--------|---------|-----------|
|-----|--------|---------|-----------|

Membres du comité de pilotage à Ouagadougou

| | | | |
|-----------|------------------|---------------------------|------------------------|
| BELEMVIRE | Mahama | Maire | Commune de Kaya |
| BOYARM | Felix | | Personne qualifiée |
| COLY | Annette | Conseillère | Ambassade d'Allemagne |
| COULIBALY | Boniface | SG | AMBF |
| LABONNE | Germain | | SCAC |
| LORELLE | Jacqueline | COCAC | SCAC |
| NIKIEMA | Patrice | Président | ARBF |
| SAKANDE | Reine | Directrice | DCOD |
| SANON | Pierre Hassan | Attaché de coopération | SCAC |
| SOME | Blaise | Chargé de programme | SOS Sahel Burkina |
| SOUGOURI | Abdoulaye | Maire | Commune de Ouahigouya |
| TRANCHAND | Patrice | Directeur | AFD |
| UWAYEZU | Lazare | | Consultant |
| ZERBO | Adama | Directeur des RI | Commune de Ouagadougou |
| ZONGO | Siméon | | DCOD |

| |
|--|
| Liste des coopérations décentralisées rencontrées |
|--|

| | Coopération décentralisées rencontrée au Burkina Faso | Coopérations décentralisées rencontrée en France |
|----|--|---|
| 1 | Bousse / Cholet | Cholet / Bousse |
| 2 | Kaya / Châtellerauld | Châtellerauld / Kaya |
| 3 | CR Hauts Bassins /CR Rhône-Alpes | CR Rhône-Alpes/CR Hauts Bassins |
| 4 | Bobo Dioulasso / Chalons en Champagne et Saint Etienne | |
| 5 | Orodara / Saint Hilaire et Annemasse | |
| 6 | Bama / CG Haute Vienne | CG Haute Vienne / Bama et Région Centre |
| 7 | Kongoussi / Montbeliard | Montbeliard / Kongoussi et Zimstenga |
| 8 | Tikaré / Europe Echange | CG Seine Maritime / Communes du Bam et Région Centre Nord |
| 9 | Garango / Laval | Laval / Garango |
| 10 | Tenkodogo / Chinon et Etaules | Chinon / Tenkodogo |
| 11 | Beguedo / CG Hautes Alpes | CG Hautes Alpes / Beguedo |
| 12 | Dori / Annecy le Vieux | Annecy le Vieux / Dori |
| 13 | Douroula / Besançon | Besançon / Douroula |
| 14 | Koupela / Grigny | |
| 15 | Sapone / Brest | |
| 16 | Ouagadougou / Lyon | Lyon / Ouagadougou |
| 17 | Ouahigouya / Chambéry | Chambéry / Ouahigouya |
| 18 | | Limoges / Pabré |
| 19 | | CR Limousin / Communes de l'Oubritenga et Région du Plateau Central |

Liste des personnes rencontrées

En France

| | | |
|-------------------------------|---|-------------------------------------|
| M. Antoine Joly | Délégué Général | DAECT (MAEE) |
| M. Toussaint Caradec | | DAECT (MAEE) |
| M. Robert de la Rochefoucauld | | AFD |
| Mme Maryse Dusellier | Déléguée aux affaires internationales | ARF |
| Mme Elisabeth Barincou | Chargée de mission | ADF |
| M. Bertrand Gallet | Directeur | CUF |
| Mme Constance Koukoui | Chargée de mission | CUF |
| Mme Astrid Frey | Chargée de mission | CUF |
| M. Anne Mayaud | Chargée de mission | DDS (MIINDS) |
| M. Frédéric Bard | Chargé de mission | DDS (MIINDS) |
| M. Dramane Millogo | Conseiller économique | Ambassade du Burkina Faso en France |
| M. Jean Bernard Damiens | Président du groupe pays BF Vice Président | CUF CR Limousin |
| M. Michel Roux | Président du groupe pays BF | CUF Chambéry |
| M. Bernard Husson | Chargé de mission | CIEDEL |
| M. Ousmane Syll | Directeur | CERCOOP |
| Mme Rose-Marie Di Donato | Directrice | GIP RESACOOOP |

Dans les collectivités territoriales françaises

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| M. Philippe Di Loreto | Chef de projet coopération décentralisée | Lyon / Grand Lyon |
| M. Marc Noailly | Chef de service coopérations extra-européennes | Région Rhône-Alpes |
| Mme Fleur Ferry | Chargée de mission | Conseil général de Seine Maritime |
| M. Jacques Aumasson | Directeur des relations internationales | Conseil général de la Vienne |
| Mme Nathalie Brousse Mestre | Déléguée à la coopération | Conseil régional Limousin |
| M. David Buchet | Responsable de la délégation à la coopération | Conseil régional Limousin |
| Mme Marie Hélène Ménessier | Responsable service relations internationales | Chambéry |
| M. Samuel Caillaut | Coordinateur | Association Chambéry Ouahigouya |
| M. Pierre Béranger Fenouiller | Conseiller municipal | Chambéry |
| Mme Martine Menigoz | Affaires européennes et relations internationales | Communauté d'agglomération du pays de Montbéliard |
| Mme Carine Sissakian | Directrice de cabinet | Conseil général de la Haute Vienne |
| Mme Béatrice Arquetout | Chargée de mission | Conseil général de la Haute Vienne |
| Mme Françoise Marchand | Adjointe chargée du partenariat | Laval |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| Mme Céline Legoff | Chargée de communication et des jumelages | Laval |
| M. François Marchand | Ancien président | Comité de jumelage Laval – Garango |
| M. Jacques Reynaud | Chargé de mission | Chatellerault |
| Mme Michèle Giraudeau | Présidente | Comité de jumelage Chatellerault Kaya |
| Mme Florence Garcette | Chargée de mission aide au développement | Limoges |
| Mme Annick Benezet | Chargée de mission | Besançon |
| Mlle Elodie Cavero | Chargée de mission | |
| Mme Paulette Bertin | Présidente | Comité de jumelage Hautes-Alpes Béguédo |
| Mme Cathy Savourey | Chargée de mission | ADUC (agence de développement et d'urbanisme du chinonais) |
| Mme Agnès Holis, | Chef de service | Annecy le Vieux |
| M. Bruno Cailleton | Directeur des relations internationales | Cholet |
| Mme Maud Pacreau | Chargée de mission | Cholet |
| M. Jean-Claude Bloch | Directeur des relations internationales | Besançon |

Au Burkina Faso

| | | |
|------------------------|---|------|
| M. Issa Sorgho | Ancien directeur de la DCOD Ancien directeur de la MCD | |
| M. Pierre Michailard | Personne ressource | |
| M. Mamadou Sembene | Directeur | MCD |
| M. Boniface Coulibaly | Secrétaire Général | AMBF |
| M. Mamadou Koutou | | AMBF |
| Mme Reine Sakande | Directrice | DCOD |
| M. Siméon Zongo | Chargé du jumelage et du partenariat | DCOD |
| M. Felix Boyarm | Secrétaire permanent | CNJ |
| M. Germain Labonne | Chargé de coopération décentralisée décentralisation | SCAC |
| M. Patrice Tranchand | Directeur | AFD |
| M. Jérémie Dumon | Chargé de mission | AFD |
| M. Pierre Hassan Sanon | Attaché de coopération gouvernance locale | SCAC |

Dans les collectivités territoriales burkinabé

| | | |
|--------------------------------------|--------------------------------|------------------|
| M. Mathias Bazie | Chargé de mission | ACACIA |
| M. François Konseiga | Maire | Sapone |
| M. Moussa Ben Traore | Conseiller | Yiriwa consult |
| M. Sanou Siaka | Maire | Bama |
| M. Alexis Bagre | Maire | Bousse |
| M. Roland Bationo, M. Alidou Nana | Coordonnateur PDL Animateur | SOS Sahel Bousse |

| | | |
|---------------------------|--|---|
| Mme Honorée Ametope | Animatrice | |
| M. Salifou Ouedraogo | Directeur et sept coordonnateurs et chargés de projet de coopération décentralisée | SOS Sahel Burkina Faso |
| M. Bonaventure Ouedraogo | Chef du canton de Sao Conseiller municipal Député | Boussé |
| M. Mahama Belemvire | Maire | Kaya |
| M. André Nikiema | Président | Comité local de jumelage de Kaya |
| M. Zorome | maire | Kongoussi |
| M. Zoungrana | Secrétaire général | Kongoussi |
| M. Clement Sawadogo | Président | Comité local de jumelage de Kongoussi |
| M. Hamado Nagbila | Maire | Tikare |
| M. Télé Antoine Coulibaly | Maire | Orodara |
| M. | Secrétaire général | Orodara |
| MM. | Responsables | Comité local de jumelage de Orodara |
| M. Georges Badolo | | Bobo Dioulasso |
| M. Sidintouin Kafando | Secrétaire Général | Bobo Dioulasso |
| M. Georges Ouedraogo | Président | Comité National de Jumelage Comité Local de jumelage de Bobo Dioulasso |
| M. Moussa Bara | maire | Béguédo |
| M. Salif Bara | Président | Comité local de jumelage de Béguédo |
| M. | Animateur | Comité local de jumelage de Béguédo |
| M. Lazare Uwayezu | Consultant | Appui technique au jumelage Hautes Alpes Béguédo |
| M. Abdoulaye Sougouri | Maire | Ouahigouya |
| M. Alassane Zakane | Maire | Tenkodogo |
| M. Adama Zerbo | Directeur des relations internationales | Ouagadougou |
| M. | Assistant technique de la ville de Lyon | Ouagadougou |
| MM et Mme | Présidents des commissions environnement et développement local et affaires générales et deuxième adjointe | Tenkodogo |
| M. Siaka Sanon | SG | Dori |
| M. Patrice Nikiema | Président | ARBF |
| M. André Zouré | Maire | Garango |
| M. André Yoda | Président | Comité local de jumelage de Garango |
| MM. | Animateurs | EDPA Garango |
| M. Alain Bostal | Coordonnateur du programme de coopération décentralisée de la Région Rhône-Alpes avec la | |

| | | |
|------------------------|---|-----------------------------------|
| | Région des Hauts Bassins | |
| M. Baba Traore | Président | Conseil Régional des Hauts Bassin |
| M. Philippe Duquesnois | Directeur | ERAI Afrique de l'Ouest |
| M. Quentin | Cellule d'appui technique du Conseil Régional des Hauts Bassins | ARP |

OUTILS METHODOLOGIQUES UTILISES

TABLEAU DES QUESTIONS EVALUATIVES
Janvier 2009

| Question évaluative 1 : quels sont les résultats, effets et impacts des actions menées par la coopération décentralisée | | |
|--|--|---------------------|
| Critères : Efficacité, efficience, impact, pertinence | | |
| Sous question / Hypothèse | Indicateurs | Observations |
| Est-ce que les actions menées ont permis d'améliorer durablement l'accès des citoyens aux services de base ? | <ul style="list-style-type: none"> - Infrastructures - Réalisées, fonctionnelles, utilisées, durables - Systèmes de gestion - Mis en place, fonctionnel, durable | |
| Est-ce que les actions ont contribué au développement économique et au développement local ? | <p>Sur le plan économique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'activités économiques par la CL - Résultats, durabilité - Renforcement du rôle économique de la CL <p>Sur le plan du développement local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'actions locale, durables - Renforcement du rôle d'animation de la CL | |
| Est-ce que la CD prend en compte l'ensemble des fonctions des CT ? | <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'initiatives différentes (aménagement, urbanisme, rural-urbain, état civil) - Si oui, pourquoi ? - Si non, pourquoi ? | |
| Est-ce que la CD contribue à l'ouverture internationale des acteurs ? | <ul style="list-style-type: none"> - Voyages ? - Valorisation des voyages ? | |
| Est-ce que la CD contribue au renforcement de la décentralisation ? | <ul style="list-style-type: none"> - Bénéficient-ils d'appui institutionnel ? - C'est quoi pour eux l'appui institutionnel ? - Quels sont les effets de cet appui institutionnel pour la CL : - Maîtrise d'ouvrage, - Formation - Relations, tutelle - Connaissance | |
| Est-ce que la CD a un effet levier ? | <ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la fiscalité locale - Amélioration de l'allocation du budget de l'Etat dans la CL - Implication de partenaires et coopérations | |
| Quelle est l'efficience de la CD ? | - | |

| Question évaluative 2 : Quelle est la qualité de la relation partenariale ? | | |
|--|---|---------------------|
| Critères : qualité partenariale | | |
| Sous question / Hypothèse | Indicateurs | Observations |
| Comment a évolué le partenariat depuis sa naissance ? | <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs impliqués au départ et acteurs actuels - Jumelage au départ et situation actuelle : <ul style="list-style-type: none"> o Toujours un jumelage ? o Coopération décentralisée ? | |
| Le partenariat est-il basé sur une offre, la réponse aux demandes ou un diagnostic partagé ? | <ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes de prise de décision ? | |
| Les dispositifs techniques, financiers et politiques sont-ils des dispositifs de partenariat ? | <ul style="list-style-type: none"> - Niveau de formalisation de la relation : <ul style="list-style-type: none"> o Charte ? o Conventions opérationnelles ? - Organisation et fonctionnement de la relation ? | |
| Quelle est la qualité du dialogue politique ? | <ul style="list-style-type: none"> - Niveau de discussion de la charte et des conventions opérationnelles ? - Existence de temps de dialogue entre élus ? - Capacité à dialoguer ? | |
| Quelle est la place des acteurs du territoire ? | <ul style="list-style-type: none"> - Implication du CDJ, des associations... - Rôle des acteurs dans la CD | |
| Quelles est la capacité de la collectivité locale burkinabé ? | <ul style="list-style-type: none"> - Moyens financiers et humains ? - La commune assume ses responsabilités ? | |

| Question évaluative 3 : Quelle est la cohérence de la CD avec les autres interventions | | |
|--|---|-------------|
| Critères : Cohérence | | |
| Sous question / Hypothèse | Indicateurs | Obs. |
| Les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques publiques burkinabé ? | <ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des politiques publiques burkinabé - Respect des textes de décentralisation - Respect des politiques sectorielles | |
| Les actions menées sont-elles cohérentes avec les actions des autres acteurs du développement sur le territoire, y compris avec les autres CD et avec les ressortissants ? | <ul style="list-style-type: none"> - Existence, fonctionnalité et participation des acteurs aux mécanismes de concertation - Articulation des différentes coopérations décentralisées (juxtaposition, concertation) | |
| Y a-t-il une cohérence entre la CD et les actions de la CL ? | <ul style="list-style-type: none"> - Utilisation du PCD - Modalités de prise de décision : <ul style="list-style-type: none"> - Vote des actions en Conseil municipal ? | |
| La question des inégalités entre territoires avec CD et sans CD est-elle prise en compte ? | <ul style="list-style-type: none"> - | |

| Question évaluative 4 : Quelle est la cohérence de la CD avec les autres interventions | | |
|---|--|---------------------|
| Critères : Cohérence | | |
| Sous question / Hypothèse | Indicateurs | Observations |
| Les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques publiques burkinabé ? | <ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des politiques publiques burkinabé - Respect des textes de décentralisation - Respect des politiques sectorielles | |
| Les actions menées sont-elles cohérentes avec les actions des autres acteurs du | <ul style="list-style-type: none"> - Existence, fonctionnalité et participation des acteurs aux mécanismes de concertation - Articulation des différentes coopérations | |

| | | |
|--|---|--|
| développement sur le territoire, y compris avec les autres CD et avec les ressortissants | décentralisées (juxtaposition, concertation) | |
| Y a-t-il une cohérence entre la CD et les actions de la CL ? | - Utilisation du PCD - Modalités de prise de décision : - Vote des actions en Conseil municipal ? | |
| La question des inégalités entre territoires avec CD et sans CD est elle prise en compte ? | | |

Question évaluative 5 : Quelle est l'efficacité des dispositifs d'appui ?

Critères : efficacité

| Sous question / Hypothèse | Indicateurs | Observations |
|--|---|---------------------|
| Que leur ont apporté les dispositifs d'appui ? | - Conseils - Relations - Financement - Médiation | |

Grille d'entretien

Janvier 2009.

1. Présentation de la collectivité locale
 - Ressources humaines
 - Budget réalisé 2008
 - Ressources financières principales
 - Population
 - Intervenants (projets, ONG...)
2. Histoire du partenariat ?
 - Origine
 - Evolutions, décentralisation
 - Qui est concerné
3. Qu'est-ce que le partenariat a apporté ?
 - Domaines les plus important :
 - o Résultats
 - o Mode de gestion
 - Ce partenariat a-t-il permis de mobiliser d'autres moyens ou d'autres partenaires ? lesquels ?
 - Comment ce partenariat a contribué au renforcement de la commune ?
 - Qu'en est-il des autres secteurs (économie, aménagement, échange..) ?
4. Comment vous travaillez avec le partenaire ?
 - Comment ça a évolué ?
 - Comment c'est organisé :
 - o Sur le plan politique
 - o Sur le plan financier
 - o Sur le plan technique
 - Comment se font les discussions par rapport aux orientations ?
 - Qui est impliqué et comment ?
 - Quelle est votre appréciation de la relation de partenariat ?
5. Qui vous a aidé dans le partenariat ?
 - Qui vous a aidé dans le partenariat :MATD/DCOD, AMBF/MCD, SCAC
 - Qu'est-ce que cela vous a apporté ?
6. Quelle est la cohérence de la CD avec les autres interventions
 - Comment votre action de CD se situe dans les interventions des autres partenaires ?
7. A partir de votre expérience, quel bilan faite vous de la CD ?
8. Perspectives et recommandations

Grille de dépouillement des entretiens

De :
Objet : CR entretien M.
Date :
Lieu :

| Compte-rendu de l'entretien | Observations |
|--|--------------|
| 1. <u>Présentation de la commune</u> | |
| 2. <u>Historique</u> | |
| 3. <u>Qu'est-ce que le partenariat a apporté :</u> <u>Conclusion</u> | |
| 4. <u>Qualité partenariale</u> <u>Dispositif politique :</u> <u>Dispositif financier :</u> <u>Dispositifs techniques :</u> <u>Conclusion :</u> | |
| 5. <u>Qui vous a aidé dans le partenariat :</u> | |
| 6. <u>Quelle cohérence de la CD avec les autres interventions</u> | |

Conclusion :

Bibliographie utilisée

- « Assises de la coopération décentralisée Franco-Burkinabè. Thème : La contribution des acteurs de la coopération décentralisée au développement des collectivités territoriales au Burkina Faso Documents officiels finaux », 2007
- A.C.D.I.L., « Evaluation du programme de coopération décentralisée entre les villes de Chambéry (France) et de Ouahigouya (Burkina Faso), rapport final et annexes. », F3E, Ville de Chambéry, Janvier 2006
- ACDIL, « Evaluation des actions de coopérations décentralisée, partenariat Mauléon – Kongoussi. Rapport final », Association Goutte d'eau Sahel, Mai 2006
- ADF, « Guide pratique et méthodologique, améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée », Juin 2008
- AFCCRE, « Un jumelage : pourquoi, comment ? », janvier 2008.
- AFD, « L'AFD et la coopération décentralisée, des partenariats avec les collectivités territoriales françaises », Janvier 2009
- AFD, « Les partenariats AFD-Collectivités Locales Françaises, guide méthodologique », Juin 2006
- AIMF, « Programmation Stratégique 2009/2013 »
- Ambassade de France au Burkina Faso, « Conférence de presse aides françaises au Burkina Faso : bilan 2007 – perspectives 2008 ». Résidence de France, mai 2008.
- Ambassade de France au Burkina Faso, « La coopération décentralisée franco-burkinabé vue par l'ambassade de France », 2007
- Ambassade du Burkina Faso en France, service économique et du développement, « Répertoire des partenariats de coopérations décentralisée Franco Burkinabé », Avril 2009
- AMBF, La lettre des municipalités, n°006 et 007, Novembre Décembre 2008
- Bazie M., « Gouvernance locale de l'eau potable : entre les urgences du service et les exigences de la gestion des ressources publiques. Etude sur la faisabilité d'un compte spécial pour abriter le fonds d'investissement des communes en appui au service local de l'eau potable », Eau Vive, Février 2009
- Bernard Husson « coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire ». IIIa conferencia Anual del Observatorio de Cooperacion Descentralizada UE – AL, Guatemala city, mai 2007.
- Bessat C., Trouve J., « Convention d'objectifs avec Cités Unies France, évaluation de la convention d'objectifs 2000-2003 », Direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des affaires étrangères, 2004
- Brunet F., « Etude de capitalisation d'opérations AFD/collectivités locales françaises », AFD, Cités Unies France, 8 Janvier 2007
- C.L.E., « Des hommes, un territoire, du soleil Guibaré au Burkina Faso »
- Cavero E., « Gouvernance institutionnelle et financière du programme pluriannuel Oubritenga Limousin », Région Limousin, 2008
- CIEDEL-Réseau Impact « Réduire les inégalités par des politiques publiques locales », 2009.
- CND, « Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) du Burkina Faso, modifiés », 2001
- Collombon J.M., Sanou S., « Evaluation rétrospective des actions de coopération décentralisée menées par le département de Seine-Maritime dans la province du Bam au Burkina Faso » I et II° partie, GREC, Décembre 2005
- Commune de Diapaga, commune de La Gacilly, « Mémoire mission du Maire de Diapaga à la Gacilly du 13 au 23 Juillet 2008 », 23 Juillet 2008
- Conseil Général de la Vienne, « Actes du colloque, France/Burkina 2001. La coopération décentralisée pour un partenariat au développement dynamique. » 2001
- Conseil générale de La Vienne, « Plan triennal 2007, 2008, 2009, Département de la Vienne – Burkina Faso »
- Conversy J., « rapport de fin de mission », SCAC, mai 2008.
- Coulibaly A. « Conférence de l'Assemblée des régions d'Europe : réponses régionales au

- changement climatique », Communication du Ministre délégué auprès du ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation, chargé des collectivités territoriales, 1^{er} Avril 2009
- Cour Des Comptes Européenne, « La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement », Rapport spécial n°4/2009
 - Ministère de l'économie et du développement du Burkina Faso, CSLP, décembre 2003
 - CUF, « Répertoire des acteurs de la coopération décentralisée franco-burkinabé, document de travail », Décembre 2002
 - CUF, « Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-burkinabé » Décembre 2008
 - Dembele T.M., « Etats des lieux de la coopération décentralisée franco-burkinabé : synthèse de l'étude documentaire et de l'enquête de recensement des partenariats. », CIEDEL, Juin 2009.
 - Département de Seine-Maritime, « Document de travail : projet de règlement intérieur du cadre de concertation nord. Coopération Seine-Maritime / BAM », 10 septembre 2008
 - Département de Seine-Maritime, « Projet de règlement intérieur du cadre de concertation de la coopération décentralisée du BAM (C.C.C.D.B.), 2008
 - Département Seine Maritime, « Guide de procédures en matière de transferts financiers pour la réalisation du programme de la coopération décentralisée Seine-Maritime/Bam. », Janvier 2009
 - DGCID, « Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement », deuxième édition – mise à jour 2009-07-30
 - Europe échanges, Rapport d'activité 2007. « Relation internationales et coopération », Assemblée générale samedi 26 Avril 2008
 - F3E, CUF, PAD Maroc, « « Accompagner les collectivités territoriales du sud dans la gouvernance de leur territoire », Avril 2009
 - Faustin Y., « L'appui institutionnel des collectivités du sud : une posture et des actions », CIEDEL, Juin 2009
 - Graugnard G., Ramde A., « évaluation externe rétrospective et prospectives des actions de coopération décentralisée entre la ville de Besançon et le département de Douroula (Burkina Faso) », CIEDEL novembre 2003.
 - Husson B., « Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire », CIEDEL, 2007
 - Husson B., Diawara M., « Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne » Ministère des affaires étrangères, Bureau de la coopération décentralisée. Février 2003
 - Husson et al.(CIEDEL, CERRS), « Evaluation de la coopération décentralisée maroco-française », janvier 2009, France Coopération, PAD Maroc, DGCL.
 - Joly A., Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales directions générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Rapport 2007
 - Joly A., Rapport 2007 de la DAACL
 - Les « Amis de Poa », « Rapport moral, activités du 10/11/2006 au 30/05/2008 », 2009
 - Loi n°055-2004/AN Portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et texte d'applications, 2005.
 - Mari E., « Coopération décentralisée et Parc Naturels Régionaux : Quels partenariats entre Parcs, Régions, Départements et Agence Française de Développement dans les projets Nord-Sud ? », CED Ingénierie, 16 Juin 2009
 - MCD, « Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008 – Rapport de synthèse », Novembre 2007
 - MCD, « Coopération décentralisée province du BAM et département de Seine Maritime : enjeux et perspective après évaluation. », 16 et 17 Octobre 2006
 - MCD, « Lettre d'information mensuelle de la maison de la coopération décentralisée », n°20 à 37
 - MCD, Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008, rapport de synthèse, novembre 2007.

- Mestre C., Ramde A., « Evaluation du FSP PADC », CIEDEL-MAEE, 2005
- Michel L., « Discours au comité des Régions », Mercredi 17 Juin 2009
- Michel L., « Investissez dans le développement », 2009
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation et Ministère des finances et du budget « Statuts particuliers du Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales », , mars 2007.
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, Ministère délégué chargé des collectivités territoriales. « Annexe Récapitulatif des partenariats et des jumelages au Burkina Faso », 24 Mars 2009
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, Ministère délégué chargé des collectivités territoriales. « Etats des lieux de la coopération décentralisée au Burkina Faso », 24 Mars 2009-07-30
- Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, « inventaire national 2005 des ouvrages hydrauliques ». Mai 2006
- Ministère de l'économie et du développement Burkina Faso, « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » Décembre 2003
- Neu D., Sembene M., Pare I., « Evaluation de la coopération décentralisée entre les communes et le département de la Vienne et les communes du Burkina Faso », GRET, Mars 2002
- Olivier de Sardan J.P., « Anthropologie du développement », Karthala, 1996.
- Ouedraogo R. B., Sembene M., « Rencontres nationales sur la coopération décentralisée Franco-Burkinabé. Actes. 2 au 4 Décembre 2002 » 2003
- Pougnaud P., « Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies », Direction générale de la coopération internationale et du développement. Ministère des affaires étrangères et européennes, Décembre 2008
- Ramde A., Thome O., « Evaluation du programme de développement locale de Loropeni (1999 – 2004) », CIEDEL, Juillet 2004
- Région Centre-Nord, Province du Bam, « Protocole de coopération », Juin 2007
- Roux M., Di Loreto P., « La coopération décentralisée franco-burkinabé : pour une coopération de territoire à territoire. » Le journal e Cités Unies France N° 27, décembre 2000.
- Sanz Corella B., «Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Union Europea – America Latina, Volumen 2 : Elementos para la construcción de una política public local de cooperación descentralizada», 2008
- Savourey C., « Note de présentation, programme de coopération décentralisée Chinon – Tenkodogo », le 12 Janvier 2009

- Sembene M. « Actes des rencontres nationales sur la coopération décentralisée franco-burkinabé », MATD-CONACOD-CUF, 2003.
- Sembene M. et Sanou S., « évaluation du programme de coopération décentralise entre les villes de Chambéry et d'Ouahigouya », F3E-ACDIL, janvier 2006.
- Sembene M., « Regards sur la coopération décentralisée franco burkinabè », Cités Unies France-CONACOD, Décembre 2002
- Site internet de la MCD : <http://www.mcdburkina.bf/>
- Site internet de SKEW-InWent : <http://www.service-eine-welt.de/fr/projetpilote/projet-projetpilotejumelagestripartites.html>
- Site internet du MAEE, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/burkina-faso_338/france-burkina-faso_1110/presentation_4466/index.html
- SOS Sahel International France, « Projet de développement local Bousse – Sao, rapport annuel d'activités Juillet 2007 – 2008 », Septembre 2008
- SP/CONEDD, « Deuxième rapport sur l'état de l'environnement au Burkina Faso », 2007, rapport provisoire.
- Statut et règlement interieur du réseau de communes de l'Oubritenga, 2008.
- Sylla M., « La décentralisation au Burkina Faso et la gouvernance de l'eau et l'assainissement », Collège d'études internationales de l'Université de Paris-Sud Faculté Jean Monnet, 2006-2007
- UE, Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, 2008

- Ville de Saint Etienne, « Etats des lieux directions des services techniques municipaux de Bobo-Dioulasso », 2009
- Zagre Seydou, « projet pilote de coopération décentralisée tripartite Burkina-Faso-France-Allemagne. » Exposé aux JED de Strasbourg. Novembre 2008
- Zareczky Weinberg B., « Les instruments juridiques de la coopération décentralisée » Cités Unies France, Décembre 2008