

**Réunion du groupe-pays Burkina Faso
Mercredi 29 avril 2009**

Dates à retenir :

24 juin : Journée de la coopération décentralisée sur les migrants et la coopération décentralisée

Septembre 2009 : Journée de restitution de l'étude sur la sécurité alimentaire en Afrique (CFSI, CUF)

16-20 décembre : 5^e édition du sommet Africités, Marrakech

Compte-rendu

Avril 2009

Liste de présence :

Prénom	Nom	Fonction	Organisme
Dramane	MILLOGO	Conseiller économique	Ambassade de France au Burkina Faso
Blandine	N'DO		Ambassade de France au Burkina Faso
Annick	BENEZET	Chargée de mission	Besançon
Alain	DUPOUY	Conseiller municipal délégué	Ville de Bordeaux
Pierre	BERANGER-FENOUILLET	Conseiller municipal délégué	Ville de Bordeaux
Michel	ROUX	Délégué	Ville de Chambéry
Jacques	BAVENT	Conseiller municipal délégué aux relations internationales	Ville de Chantepie
Jean-Paul	BILBEAU	Responsable de la commission	Ville de Chateauroux
Tristan	ROUTIER	Chargé de mission	Cités Unies France
Astrid	FREY	Chargée de mission	Cités Unies France
Camille	LOUIS-BRUNO	Stagiaire	Cités Unies France
Claudia	TALBOT POUPAERT	Présidente du comité de jumelage	Communauté de communes du pays Loudunais
Béatrice	ARQUETOUT	Chargée de mission	Conseil général de la Haute-Vienne
Jacques	AUMASSON	Chef de service relations internationales	Conseil général de la Vienne
Pascale	JOHANNSSON	Directrice de cabinet	Ville de Coueron
Elisabeth	GUIST'HAU	Conseillère municipale	Ville de Couereon
Jacques	RAYNAUD	Chargé de mission	Ville de Châtellerault
Jacques	SIMONNET	Trésorier	Châtellerault-Kaya
François	BENOIT	Directeur de la culture	Ville de Dreux
Martine	BESNARD	Trésorière adjointe	Ville de Dreux
Michel	BEAUR	Trésorier	Ville de Dreux
Françoise	RENAULT	Secrétaire du comité de jumelage	Ville de Epernay
Geneviève	LAMOTTE	Conseillère municipale déléguée	Ville de Epernay
Estelle	CARRON	Adjointe au maire	Ville de Eragny
Jocelyne	BAOULE	Chargée de mission	Ville de Eragny
Patrice	MAILLOT	Membre	Europe Inter Echanges
Gaëlle	ROSSIGNOL		Horizons Solidaires
Marcel	FOUCAULT	Responsable de jumelage-coopération	Europe Inter Echanges
Max	MARTINEZ	Président d'honneur	Europe Inter Echanges
Roselyne	LEROY		Europe Inter Echanges
Saïd	DAOUI	Collaborateur	Ville de Fosses
Pierre	BAUDET	Membre du comité de jumelage	Ville de Fosses
Michel	JEANNE	Maire	Ville de La Neuville Chant d'Oise

Jean-Michel	RUCHE	Président du comité de jumelage	Ville de Laval
Françoise	MARCHAND	Adjointe chargée du partenariat	Ville de Laval
Florence	GARCETTE		Ville de Limoges
Lucille	SENE	Stagiaire	Ville de Marcoussis
Anne-Laure	ZAINANE	Directrice adjointe	Ville de Montbéliard
Christiane	MONNIER	Conseillère municipale	Ville de Narbonne
Jean-Yves	GLEMEE	Conseiller municipal délégué	Ville de Narbonne
Sophie	CHARPENTIER	Chargée de mission	PS-Eau
Guillaume	AUBOURG	Chargé de mission	PS-Eau
Ivan	DEDESSUS LE MOUSTIER	Chargé de coopération	Région Rhône-Alpes
Jean-Philippe	BAYON	Vice-président	Région Rhône-Alpes
Claudine	CHARLES	Responsable de la commission	Ville de Saint Jean de Braye
Gérard	HEINZ	Adjoint au maire	Ville de Saint-Priest
Jean-Marc	RECORBET	Responsable des relations internationales	Ville de Saint-Priest
Gérard	JACQUEL	Président du comité de jumelage	Ville de Yvetôt
Maïté	DRUELLE		Lafi Bemé
Christophe	MESTRE		CIEDEL
Némaoua	BANAON		CIEDEL

Introduction :

En guise d'introduction, le président du groupe-pays M. Jean-Bernard Damiens a rappelé l'ordre du jour de la réunion :

- Compte-rendu de la dernière mission de Cités Unies France au Burkina Faso ;
- Intervention de Mme Fatoumata Ouattara, directrice du Fonds national de solidarité, et de Mr Amadé Belem, secrétaire permanent du CONASUR ;
- Restitution des constats de l'évaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé menée par le CIEDEL
- Travaux en ateliers sur les premières recommandations issues de cette évaluation.
- Restitution des travaux menés en ateliers

1- Compte-rendu de la mission Cités Unies France au Burkina Faso :

M. Damiens a insisté sur les changements profonds en cours au Burkina Faso, dont la coopération décentralisée franco-burkinabé devrait absolument tenir compte dans l'évolution de ses pratiques :

- La décentralisation se poursuit, de façon volontariste, en particulier au niveau de l'action des ministères burkinabés qui ont accéléré fortement les transferts de compétences ;
- La structuration des élus locaux s'accélère également. L'AMBF prend du poids, se renforce en termes de moyens humains, et est désormais dotée de locaux adaptés à ses fonctions. Quant à l'ARBF, on en est encore aux balbutiements, et tout reste à faire, l'association n'ayant pour l'heure quasiment pas de moyens.
- Les outils de planification se mettent également en place au niveau des collectivités (plans locaux de développement, santé, etc.).
- Les collectivités territoriales burkinabé deviennent de plus en plus maîtres d'ouvrage des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée, en particulier pour les communes urbaines, qui sont de création plus ancienne et ont davantage de capacité de gestion que les communes rurales.
- Enfin, le Comité national de jumelage devrait disparaître d'après un décret en préparation ; les textes législatifs donnent désormais la maîtrise d'ouvrage aux maires, ce qui entraîne une restriction notable du rôle des comités de jumelage.

Toutes ces évolutions nécessitent une adaptation des pratiques françaises de la coopération décentralisée. Les acteurs français doivent désormais avoir une connaissance très précise des outils élaborés par leurs partenaires burkinabè (en particulier des plans locaux de développement), mais ils doivent aussi être en mesure d'évaluer les forces et les faiblesses de ces outils qui peuvent être parfois insuffisants ou doivent être retravaillés sur certains aspects. Il semble également nécessaire de rapprocher de manière plus étroite les différents acteurs de la coopération décentralisée afin de favoriser les synergies. Les nouveaux élus de terrains doivent pouvoir ainsi développer une vision plus claire et plus globale pour accroître l'efficacité de leurs coopérations. Par ailleurs, la priorité doit être donnée aux coopérations oeuvrant au renforcement des capacités des collectivités locales partenaires à différents niveaux, par des actions de formation, d'appui aux acteurs et à la gouvernance. Enfin, la capitalisation des actions déjà menées apparaît une fois de plus comme nécessaire pour accroître l'efficacité de la coopération décentralisée.

Par ailleurs, les rencontres avec l'Ambassade de France et l'Agence française de développement ont confirmé le phénomène de retrait de l'Etat français sur le terrain. Ce recul se traduit notamment par le non remplacement de 16 postes sur 60 en 2009, dont des postes clés comme les chargés de mission coopération décentralisée, culture etc. Une des conséquences est que les États-Unis sont désormais la première présence étrangère au Burkina Faso, à la fois en termes de personnel et de moyens. La baisse des crédits de l'Etat français s'accompagne de plus d'un changement de méthodologie qui se traduit notamment par une réorientation des priorités et des critères de sélection des appels à projets ministériels. Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, signés avec le MIIINDS, s'ils concernent au premier chef les questions migratoires, comprennent également des dispositions intéressant la coopération décentralisée.

Face à ces différents constats, Cités Unies France souhaite renforcer son accompagnement des acteurs de la coopération décentralisée sur le terrain, ce qui passe notamment par un renforcement de la Maison de la coopération décentralisée. M. Damiens a en effet attiré l'attention sur l'accroissement des responsabilités des maires, notamment en matière de politique de santé, d'éducation et de gestion des

infrastructures hydrauliques. La délégation de Cités Unies France a également rencontré l'association des femmes maires du Burkina Faso, qui sont aujourd'hui au nombre de 23. Elles ont fait part de leur forte demande de fédération, d'accompagnement et surtout de formation, insistant sur le besoin d'outils adaptés pour renforcer leurs capacités.

Mme Astrid Frey, chargé de mission à Cités Unies France, a également souligné l'existence de deux projets importants impliquant Cités Unies France au niveau européen et intéressant le groupe-pays :

- Un projet porté par l'AMBF concernant la coordination entre collectivités et associations des municipalités du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Bénin, avec également une volonté de rapprochement avec les collectivités francophones de Belgique ;
- Un projet porté par l'AIMF (Association internationale des maires francophones) concernant le rapprochement entre les maires du Burkina Faso et de la Côte-d'Ivoire, dans le cadre du processus de réconciliation en cours entre les deux pays.

Ces projets ont passé l'étape de la « note succincte » et seront déposés auprès de la Commission Européenne le 7 mai. M. Damiens a également mentionné le projet de coopération décentralisée tripartite entre collectivités territoriales burkinabés, françaises et allemandes. Enfin, il a évoqué la tenue, en mars dernier, à Limoges, d'une conférence internationale de l'Association des régions d'Europe (ARE) et du PNUD où la délégation burkinabé présente en nombre, a affirmé sa volonté de s'impliquer sur les questions liées au réchauffement climatique. À ce sujet, le président du Burkina Faso a fait part de son intention de participer personnellement aux prochains rendez-vous internationaux sur cette question.

Répondant à une question de la salle, M. Damiens a également précisé que l'AMBF était bien chargée du suivi de l'ensemble des actions de coopération décentralisée menées au sein des communes burkinabés, et qu'à ce titre, elle devait en théorie être en mesure de faire remonter les informations concernant la coopération décentralisée menée par d'autres partenaires que les collectivités françaises.

2- Intervention de Mme Fatoumata Ouattara, directrice du Fonds national de solidarité, et de M. Amadé Belem, secrétaire permanent du CONASUR :

Après avoir présenté le contexte actuel, marqué notamment par les effets du changement climatique qui frappe très fortement le pays (successions de sécheresses et d'inondations de grande ampleur) mais aussi par la résurgence de certaines épidémies comme la méningite, les intervenants ont présenté l'action du Fonds national de solidarité (FNS) du Burkina Faso.

Le FNS est une structure rattachée au Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale, qui est notamment en charge de la promotion de la famille, des services sociaux spécifiques (écoles, hôpitaux, prisons...), de l'aide aux personnes âgées et handicapées, de la lutte contre les violences faites aux enfants et de la promotion de la solidarité nationale. Ce fonds est donc l'instrument de mise en œuvre de la politique nationale de solidarité. Créé en 1983 au moment de la révolution, il prend d'abord le nom de Fonds de solidarité révolutionnaire avant de devenir en 2008, et après de nombreuses transformations, le FNS. Il est destiné aux personnes fragiles ou en grandes difficultés, et à la gestion de catastrophes naturelles ou humanitaires.

Les compétences du Fonds sont réparties en 4 axes :

- L'assistance courante (qui comprend l'appui alimentaire, l'appui à la scolarisation, les soins aux indigents et l'assistance aux handicapés) ;
- La promotion socio-économique (appui aux activités génératrices de revenus par l'intermédiaire de subventions ou de micro-crédits) ;
- Les secours d'urgence ;
- La réhabilitation.

Face aux inondations à répétition subies par le pays depuis 2006, mais aussi au retour massif de Burkinabés survenu en 2002 suite à la crise ivoirienne, le Fonds a été très sollicité. Grâce à la solidarité nationale et internationale, celui-ci a pu mobiliser l'an dernier près de 500 millions de Fcfa.

Concernant la gestion de ce fonds, Mme Ouattara a insisté sur sa transparence. En effet, le FNS est géré par un conseil dans lequel le chef de l'Etat est lui-même impliqué, et auquel participent également les partenaires techniques et financiers du Burkina Faso, ainsi que des représentants de la société civile. Il doit rendre compte par l'intermédiaire de rapports périodiques, mais il fournit également des rapports individualisés à l'intention des donateurs afin de rendre compte de manière très précise et détaillée de l'utilisation des dons.

Répondant à une question de la salle concernant les moyens du fonds et les principaux contributeurs, Mme Ouattara a précisé que la contribution annuelle de l'Etat burkinabé s'élevait en moyenne à 200 millions de Fcfa, et que la plupart des autres contributions étaient récoltées lors du mois de la solidarité, à travers de nombreuses collectes organisées dans tous le pays. Le FNS agit également pour solliciter différents bailleurs ainsi que des entreprises privées, à l'heure actuelle essentiellement burkinabés.

3- Restitution des constats de l'évaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabè menée par le CIEDEL

➤ Historique (*Michel Roux*) :

M. Michel Roux, ancien président du groupe-pays, a tout d'abord dressé un bref historique de la démarche d'évaluation de la coopération franco-burkinabé impulsée par le groupe-pays. Cette évaluation était souhaitée depuis longtemps, mais les premières discussions avec l'Etat français à ce sujet n'avaient pas abouti, notamment pour des raisons budgétaires. Entre-temps, différentes évaluations de ce type ont été réalisées, notamment pour le Sénégal et le Maroc. La requête a donc été à nouveau formulée lors des dernières assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé. Le délégué à l'action extérieure des collectivités locales, M. Antoine Joly, avait alors donné son accord pour mettre en route cette évaluation, qui a été lancée en 2008 par le MAEE.

Suite à un premier jet de termes de référence élaborés par le ministère, Cités Unies France a réaffirmé sa volonté d'être totalement partie prenante de cette démarche d'évaluation, ce qui a donné lieu à un profond remaniement des termes de référence lors de la réunion du groupe-pays qui s'est tenue en octobre 2008. En effet, la première version limitait le champ de l'évaluation aux coopérations décentralisées cofinancées par l'Etat français, ce qui en réduisait considérablement le nombre, et n'était absolument pas représentatif de l'ensemble des actions de coopération décentralisée. Les travaux du groupe-pays ont donc permis de compléter ces termes de référence.

Enfin, un comité de pilotage a été mis en place en deux parties (Nord et Sud), et un appel d'offre a été lancé, qui a abouti au choix du CIEDEL pour mener cette évaluation. Celui-ci a ensuite été amené à se réunir à plusieurs reprises avec le comité de pilotage. Enfin, le dernier comité de pilotage a décidé de cette réunion de restitution des premiers constats de l'étude, sachant que le rapport final devrait être remis le 17 juin.

➤ **Cadre, objectifs et méthodologie de l'évaluation (Christophe Mestre) :**

M. Christophe Mestre, du CIEDEL, a d'abord évoqué les principales caractéristiques de la coopération décentralisée franco-burkinabè. Celle-ci est particulièrement importante car le Burkina Faso est le pays dans lequel le plus grand nombre de collectivités territoriales françaises sont impliquées. On dénombre ainsi environ 180 partenariats entre collectivités françaises et burkinabè, dont 120 ont été identifiés comme de véritables coopérations décentralisées actives, ce qui se traduit notamment par la signature d'une convention de partenariat. Cette coopération entre les deux pays est également très importante en termes de flux, humains mais surtout financiers, avec environ 5 millions d'euro par an (soit environ 10% de l'APD française au Burkina Faso). Enfin, cette coopération est importante du fait des enjeux actuels de la décentralisation au Burkina Faso : le renforcement des collectivités territoriales et l'importance des transferts de compétences de l'Etat burkinabè vers celles-ci nécessite en effet une révolution des pratiques de la fonction publique centrale du Burkina Faso.

Les trois objectifs de l'évaluation sont :

- Contribuer à aider et à orienter les politiques d'appui technique et financier du MAEE à la coopération décentralisée franco-burkinabè ;
- Contribuer à améliorer les actions mises en œuvre ;
- Contribuer à améliorer les relations entre collectivités territoriales françaises et burkinabè.

Quant à la période, l'évaluation porte sur les actions de coopération décentralisée menées entre 2002 et 2008. M. Mestre a cependant tenu à préciser qu'il s'agissait d'un bilan global et donc forcément réducteur et imparfait.

Pour réaliser cette évaluation, le CIEDEL a suivi la méthode suivante :

- Un travail d'étude des écrits existants sur le sujet et de la base de données des différentes coopérations a d'abord été entrepris afin d'établir une typologie des coopérations, à partir de laquelle un échantillonnage a été fait pour permettre une représentation des différents types de coopérations identifiés. Cet échantillonnage ne peut cependant pas être considéré comme représentatif en termes statistiques.
- Les évaluateurs ont ensuite rencontré les différents acteurs impliqués dans la coopération décentralisée dans une vingtaine de collectivités territoriales du Burkina Faso, puis le même travail a été effectué auprès des collectivités françaises.
- Enfin, les évaluateurs ont procédé au travail de rédaction du rapport, qui sera soumis à la validation du ministère avant la restitution finale aux collectivités, prévue pour le 17 juin.

➤ **Précisions sur la définition du terme « coopération décentralisée » :**

La définition du concept de coopération décentralisée est aujourd'hui précisée en France par les différents textes législatifs qui la régissent (lois de 1992 et de 2007). Il s'agit d'une relation conventionnelle entre les collectivités territoriales françaises et des autorités locales étrangères (collectivités ou autorités déconcentrées).

Cependant, la définition de la coopération décentralisée est beaucoup moins claire au Burkina Faso. En effet, les jumelages existent depuis très longtemps dans ce pays, mais

le terme de coopération décentralisée n'apparaît que dans les années 2000 pour désigner l'ensemble des relations de coopérations non gouvernementales (entre collectivités, mais aussi avec les ONG, hôpitaux, universités etc.). Si le code général des collectivités territoriales burkinabè reconnaît depuis 2004 une compétence aux collectivités pour nouer des relations avec des collectivités étrangères, le terme de coopération décentralisée n'y est pas mentionné. Cependant, un travail de clarification est en cours sur le plan législatif, avec l'évolution envisagée des textes portant sur les comités de jumelage.

L'évaluation porte quant à elle exclusivement sur la définition française de la coopération décentralisée, et ne prend donc en compte que les relations entre collectivités territoriales ou leurs groupements.

➤ **Typologie des partenariats de coopération décentralisée (*Nemaoua Banaon*) :**

M. Nemoaoua Banaon, du CIEDEL, s'est tout d'abord dit surpris par l'engagement et la disponibilité des différents acteurs, et notamment des élus rencontrés pour cette évaluation, comme de la grande franchise des entretiens. Il a tenu à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour la qualité des échanges.

Le travail de typologie effectué par les évaluateurs a mis en évidence quatre grands types de partenariats (sachant qu'en réalité, les situations ne sont pas aussi tranchées et que cette catégorisation répond surtout à un objectif de simplification) :

- Les partenariats de type humanitaire : ils s'inscrivent la plupart du temps dans le cadre de comités de jumelages, en particulier dans les communes rurales. Cette catégorie comprend environ 25% des partenariats recensés pour l'évaluation.
- Les partenariats de type aide au développement : ce sont ceux qui adoptent plutôt une approche projet et se concentrent sur la réalisation d'actions concrètes. Il s'agit ici d'environ 40% des partenariats recensés.
- Les partenariats fondés sur l'intérêt mutuel : ce sont les coopérations que l'on peut véritablement qualifier de partenariats « de territoire à territoire ». Ils comptent pour environ 15 à 20% des partenariats recensés.
- Les partenariats fondés sur l'appui institutionnel : ce sont les coopérations essentiellement techniques, visant à renforcer l'autonomie de la collectivité partenaire. Ils représentent également environ 15 à 20% des partenariats recensés.

➤ **La réalisation des actions :**

Les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée franco-burkinabè sont très diverses (éducation, santé, hydraulique, infrastructures etc.). Si elles répondent généralement bien aux attentes des populations locales, leur principale faiblesse se situe au niveau de la pérennité. En effet, la pérennisation des différentes réalisations étant insuffisamment prise en compte dès l'origine du projet, les charges se reportent à terme sur les communes, ce qui peut contribuer à déséquilibrer fortement leur budget.

Par ailleurs, on constate un intérêt important, quoique plus récent, sur l'aide à la création d'activités génératrices de revenus. Ces actions comblent le vide laissé parfois par l'insuffisance des institutions de microfinance, et rencontrent une forte adhésion des populations locales. La faiblesse de ce type d'actions se situe généralement dans le fait que les collectivités contournent souvent les institutions de microfinance pour refaire la

même chose à plus petite échelle, sans avoir forcément les outils adaptés ni les compétences nécessaires. Là encore, la pérennité de ce genre de systèmes parallèles pose question.

➤ **Les relations partenariales entre collectivités territoriales :**

Le premier cas est celui de la relation de type « aide au développement » : la collectivité du nord choisit un opérateur associatif (comité de jumelage ou ONG) auquel elle transfère les fonds nécessaires à la réalisation des actions. La collectivité du Sud cherche quant à elle à faire passer ses priorités au niveau de cet opérateur qui gère la maîtrise d'œuvre et les flux financiers. Dans ce cas, comme pour les relations de type « jumelages » les volontés de changement sont parfois compliquées par l'ancienneté des relations établies avec l'opérateur.

Le deuxième cas est celui de l'approche « appui institutionnel » : les collectivités partenaires déterminent en concertation les actions à mener. La collectivité du Nord vote un budget qui est transféré à la collectivité du Sud, et s'accompagne d'un renforcement de compétences, en particulier en termes de moyens humains. On peut se demander quelle modalité est la plus efficace en terme de renforcement des capacités locales, pour faire en sorte que l'aide permette à terme de se passer de l'aide ?

Enfin, la relation « de territoire à territoire » voit les collectivités du Nord et du Sud travailler ensemble, mais on constate parfois des problèmes de coordination et de cohérence, notamment au niveau de l'information par rapport aux dispositifs locaux existants.

Dans l'ensemble, on constate que les acteurs de la coopération décentralisée ne savent pas vraiment comment faire évoluer les relations de partenariat. La décentralisation est récente, et les habitudes de travail parfois très anciennes donc difficiles à modifier. De plus, on constate une certaine forme de méfiance vis-à-vis des nouveaux venus que sont les élus locaux du Sud, avec l'argument affiché de l'insuffisance des capacités, alors que la coopération décentralisée devrait contribuer à renforcer ces capacités. Le passage d'une coopération de l'offre à une coopération de la demande est souvent difficile à appréhender par les collectivités du Nord.

Dans un certain nombre de cas, les évaluateurs ont ainsi constaté que les collectivités territoriales burkinabè se sentaient contournées par la coopération décentralisée. Ce ressenti est plus fort chez les élus locaux du Burkina, mais il est également partagé dans une moindre mesure par certains acteurs français, qui s'interroge sur les solutions, vu le manque de moyens des collectivités burkinabè. La principale conséquence de cette tendance au contournement des collectivités burkinabè (ou en tout cas de ce qui est ressenti comme tel) est que ces élus ont tendance à voir la coopération décentralisée comme un guichet au niveau duquel on peut exprimer des doléances, plutôt que comme un moyen d'avoir de véritables partenaires.

➤ **Les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée (Christophe Mestre) :**

Le premier constat quant à ces dispositifs d'appui est qu'ils sont extrêmement nombreux. On peut ainsi citer le MAEE (à travers la DAECCL), l'Ambassade du Burkina Faso, les différentes associations et réseaux de collectivités, les réseaux régionaux de coopération, les bureaux d'études, les ONG, mais aussi les dispositifs existants au niveau des régions, départements etc. Leur légitimité peut être publique, mais aussi technique, ou encore corporatiste, et leurs compétences et actions sont très diverses.

Cette multiplicité d'acteurs engagés dans l'appui à la coopération décentralisée peut être considérée comme un facteur plutôt négatif, même s'il faut souligner que la plupart de ces structures agissent dans le même sens. L'intérêt est donc qu'elles suivent la même

logique au niveau de l'accompagnement des évolutions fortes de la coopération décentralisée, en particulier des jumelages vers les nouveaux modes de coopération recherchant de plus en plus le partage de la maîtrise d'ouvrage. Le discours globalement cohérent de ces différentes structures contribue ainsi de manière favorable à l'évolution des mentalités.

En revanche, le problème principal est que cette multiplicité d'acteurs engagés sur le même champ se traduit surtout par une grande perte de temps, d'énergie et de moyens. Par ailleurs, on constate également un effet de nivellement par le bas, car les questions plus délicates ou pointues ne peuvent pas être traitées en profondeur par les dispositifs d'appui qui sont extrêmement sollicités. Certaines de ces questions restent donc sans réponse alors que ces réponses existent, mais la confusion des rôles est telle que chacun fait un peu de tout pour tout le monde, ce qui rend impossible le traitement approfondi de certains problèmes qui le nécessitent.

Enfin, tous ces différents dispositifs d'appui sont soit français, soit burkinabè. Il n'y a donc pas de regard partagé sur ces questions d'appui. Cela pourrait être intéressant de réfléchir à une telle structure, qui pourrait être issue d'une articulation entre la Maison de la Coopération Décentralisée et Cités Unies France.

Au final, les évaluateurs ont pu constater qu'à ce jour, les collectivités territoriales burkinabè étaient véritablement en place. Il reste cependant à asseoir leur légitimité et à leur donner les capacités nécessaires pour assumer dans de bonnes conditions leurs nouvelles et importantes responsabilités.

➤ **La politique d'appui de l'Etat français**

Concernant le rôle d'appui du MAEE, les évaluateurs ont constaté que le ministère, à travers la DAECL, informait bien les collectivités de ses orientations et de son action. Cependant, la qualité des services (SGAR et SCAC) est très diversement appréciée par les collectivités. En effet, les politiques publiques mises en place dans ces services semblent varier fortement en fonction des personnes chargées de leur mise en oeuvre. Autre difficulté, la coopération décentralisée est mise en place par des collectivités territoriales, mais elles ont en face d'eux des interlocuteurs issus de la fonction publique d'Etat et qui connaissent parfois mal les spécificités du rôle et de l'action des collectivités locales. Ce problème est particulièrement prégnant en ce qui concerne les volontaires.

Sur le plan administratif, tout le monde reconnaît la souplesse des services d'appui, tout en soulignant malgré tout la grande complexité du système, du fait des changements régulièrement opérés dans les dispositifs d'appui.

Enfin, sur le plan financier, les critères établis par le MAEE pour bénéficier de cofinancements ont évolué de façon notable. Avant 2005, le ministère se basait essentiellement sur trois critères assez généraux : les actions mises en oeuvre à l'échelle de plusieurs collectivités (dans le cadre d'intercommunalités par exemple) étaient particulièrement encouragées, pour des raisons liées à la simplification de la gestion des dossiers ; les collectivités devaient monter des dossiers cohérents, et non répondre à une simple liste de doléances ; enfin, le MAEE ne finançait pas les projets assimilés à des actions humanitaires.

Désormais, ces critères sont plus nombreux et plus contraignants. Il est ainsi demandé aux collectivités d'intégrer à leur coopération un volet d'appui institutionnel, de privilégier les actions dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et de prendre davantage en compte le rôle économique de la collectivité partenaire. Les collectivités les plus engagées ont précédé ces critères, mais pour les autres, notamment celles qui passent par un opérateur associatif pour la mise en oeuvre de leurs actions, ces critères se traduisent le plus souvent par un simple habillage cosmétique des actions menées afin d'obtenir les cofinancements.

En effet, le ministère approuve 90% des projets, ce qui signifie soit que tous les projets sont bons, soit qu'il y a un problème au niveau des critères. Il apparaît donc nécessaire de revoir et de clarifier ces critères afin que l'Etat soit en mesure d'effectuer un véritable arbitrage, car les demandes augmentent beaucoup plus vite que les ressources.

➤ **Échanges avec la salle - questions diverses :**

À propos du nombre de partenariats recensés :

Mme Blandine N'do, de l'Ambassade du Burkina Faso, a estimé que le nombre de partenariats recensés par les évaluateurs était largement sous-estimé. Beaucoup de coopérations ne passent par aucune structure ni aucun réseau mais ont tout de même une véritable action sur le terrain. On peut notamment identifier ces relations grâce à l'examen des demandes de visa. Une telle démarche fait ressortir un nombre bien plus grand de coopérations décentralisées entre les deux pays.

Les évaluateurs ont tenu sur ce point à préciser qu'il s'agissait d'un recensement des partenariats de coopération décentralisée au sens français, à savoir de collectivités territoriales à collectivités territoriales, encadrées par une convention, mais qu'il y avait parfois une confusion avec des projets qui sont en fait menés par des associations. De plus, certaines coopérations sont mortes, ou totalement inactives. Cependant, l'ensemble des actions de coopération entre acteurs de territoires français et burkinabè (hôpitaux, écoles, diocèses etc.) doit largement dépasser le millier.

À propos de la question intercommunale et du dispositif Oudin-Santini:

M. Guillaume Aubourg, de PS-Eau, a posé la question de la place accordée à l'intercommunalité, tant au niveau français que burkinabè, dans l'évaluation conduite par le CIEDEL. Selon les évaluateurs, les textes relatifs à l'intercommunalité sont en cours de rédaction au Burkina Faso. Par ailleurs, ils ont observé que les dispositions de la loi Oudin-Santini étaient le plus souvent considérées par les partenaires comme un simple guichet permettant d'obtenir davantage de financements, sans véritable réflexion sur la gestion des services de l'eau avec l'implication des services compétents. Cela pose également le problème de la collaboration des différents services qui n'est pas toujours optimale au sein même d'une collectivité.

À propos des dispositifs d'appui :

Les collectivités sont d'accord pour faire évoluer leurs pratiques, notamment vers une attention plus grande portée au renforcement institutionnel des collectivités partenaires, mais l'appui concernant les modalités concrètes de cette évolution fait défaut.

Concernant l'appui à travers les cofinancements du MAEE, il a été suggéré de faire désormais des appels à projets triennaux plutôt qu'annuels, afin d'inciter les collectivités à mener des projets pluriannuels et donc davantage pensés sur du long terme, avec de meilleures perspectives de pérennisation.

Il serait également nécessaire de réfléchir au montage d'un réseau unique au Burkina Faso capable de conseiller et d'appuyer les collectivités burkinabè et étrangères. La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessiterait un appui de la part d'un réseau français comme Cités Unies France.

Concernant l'action des réseaux régionaux, Mlle Gaëlle Rossignol, d'Horizons Solidaires (réseau d'appui bas-normand), a fait part de leurs difficultés à bien identifier les besoins d'appui des différentes collectivités, du à un travail de diagnostic très insuffisant. De plus, il y a un manque de coordination des différents réseaux régionaux entre eux, même s'ils se retrouvent régulièrement au niveau national. Cette insuffisance de coordination ne permet pas de pallier aux difficultés rencontrées par ces réseaux régionaux pour répondre à certaines interrogations de la part des collectivités territoriales.

Enfin, le président du groupe-pays a fait remarquer l'absence, dans l'évaluation, de référence aux difficultés qu'éprouvent les collectivités à identifier les différents acteurs et dispositifs utiles et pertinents pour répondre à leurs interrogations. M. Mestre a répondu que ces difficultés ne ressortaient pas vraiment des entretiens réalisés auprès des collectivités, en tout cas coté français où elles semblent avoir une assez bonne connaissance des différents dispositifs, à l'exception des collectivités qui démarrent dans la coopération décentralisée. La lisibilité du panorama français semble donc assez bonne. En revanche, celle du panorama burkinabè pose davantage de problème en particulier pour les collectivités burkinabè qui souffrent d'un important manque d'informations.

A propos des procédures de financement de la coopération décentralisée

La question des financements a semblé poser problème à la plupart des collectivités présentes, et a fait l'objet de nombreuses questions, notamment au cours des ateliers de l'après-midi. Ainsi, un représentant de la commune de Chantepie a expliqué que la coopération décentralisée de sa commune passait par trois associations françaises en lien avec une association burkinabè, mais qu'il ne savait pas réellement à qui, et par quel circuit financier, l'argent était versé.

Mme N'do, de l'ambassade du Burkina Faso, a fait remarquer que, les transferts de compétences ayant été accompagnés par les transferts de ressources aux collectivités burkinabè, les structures permettant de recevoir des fonds devaient exister au niveau des communes. Cependant, selon les évaluateurs, les collectivités françaises qui versent des fonds directement sur le compte de la collectivité partenaire sont aujourd'hui très rares. La plupart passent par des opérateurs associatifs et utilisent des comptes privés, et la plupart du temps sans dérogation de la part du ministère burkinabè, ce qui est pourtant nécessaire selon la loi burkinabè.

La question des délais, parfois extrêmement longs, pour les transferts de fonds passant par le Trésor Public du Burkina Faso a également été soulignée par de nombreux participants. M. Damiens a fait remarquer que cette question restait assez floue, sachant que le MAEE lui-même déconseillait parfois les procédures en direct avec le Trésor burkinabè, et que des problèmes étaient parfois dus également au Trésor Public Français.

4- Synthèse des travaux menés en ateliers sur les recommandations issues de l'évaluation du CIEDEL

➤ Synthèse de l'atelier n° 1

L'essentiel des questions abordées dans cet atelier ont portées sur les circuits financiers, qui apparaissent comme un problème clé pour de nombreuses collectivités. L'idée de l'élaboration d'un guide pratique pour les transferts de fonds des collectivités a été évoquée. Face aux problèmes de délais, voir de blocage complet des fonds, lors de transferts passant par le Trésor Public burkinabè, M. Mestre a mentionné l'existence de comptes spéciaux au sein du Trésor burkinabè permettant d'affecter les fonds directement à une collectivité ce qui permettait d'empêcher toute intervention, de l'Etat sur ces fonds. La question des possibilités pour une collectivité territoriale française de transférer des fonds directement à une association burkinabè a été clarifiée. Il est en effet interdit pour une collectivité de verser directement des subventions à une association étrangère, à l'exception du dispositif spécifique de la loi Oudin-Santini.

La question de la pertinence des seuls plans de développement communaux pour identifier les besoins des populations locales a également été abordée. Ceux-ci définissent bien des axes prioritaires, reprenant a priori les besoins principaux de la population de la collectivité, mais ils ont parfois besoins d'être améliorés, ou davantage élaborés. Cependant, le fait d'intervenir dans la définition de ces plans locaux, comme le

fait de chercher à contrôler la bonne utilisation des fonds issus de la coopération décentralisée en conformité avec les priorités co-définies, peut passer pour de « l'ingérence », selon les termes de certains participants.

La question du manque de coordination entre les différents partenaires et les bailleurs a également été soulignée comme problématique. En effet, les collectivités aimeraient par exemple pouvoir disposer d'un document recensant les différents partenaires intervenant sur le territoire de leur collectivité partenaire, et les actions menées, afin de mieux se coordonner et d'éviter les doublons, synonymes de perte d'argent, de temps et d'efficacité.

Le problème du manque de moyens, notamment humains, et du renforcement de capacités nécessaire pour les collectivités burkinabè a été évoqué. Certains ont ainsi mentionné l'exemple du Programme de Développement Municipal béninois, et ont estimé qu'un tel appui aux collectivités territoriales burkinabè, en-dehors des actions de coopération décentralisée, serait vraiment nécessaire, notamment pour accompagner la formation, le recrutement et la rémunération des fonctionnaires territoriaux. À ce sujet, une capitalisation des actions menées dans le cadre de certaines coopérations décentralisées pourraient être très utile, vu le degré d'avancement de certains sur cette question.

Certains représentants de comités de jumelage ont également attiré l'attention sur les risques de l'évolution actuelle qui tend à institutionnaliser le plus possible les relations, parfois au détriment de la dimension humaine du partenariat, qui était auparavant au cœur de la logique des jumelages.

Enfin, certains participants ont souligné les dangers d'un pouvoir d'orientation trop fort et trop restrictif du MAEE à travers ses critères de cofinancements. En effet, des critères trop contraignants pour les appels à projets risquent de décourager les collectivités les moins engagées dans la coopération décentralisée. Par ailleurs, les critères de départ doivent être d'abord et avant tout ceux des partenaires burkinabè et non ceux du ministère français des affaires étrangères.

➤ Synthèse de l'atelier n° 2

Les travaux ont porté essentiellement sur la création des richesses, sur le plan de la collectivité territoriale mais aussi des acteurs locaux, la simplification des procédures, l'information et la formation ainsi que la synergie nécessaire à développer pour plus d'efficacité dans les actions. De l'avis de plusieurs participants, le besoin de formation au Sud peut entre autres trouver solution dans une posture de confiance envers la nouvelle collectivité territoriale, par la valorisation et le soutien des formations au niveau national.

Une simplification des documents et des procédures de sélection au niveau du MAEE a été souhaitée, tout comme la nécessité d'un plaidoyer des collectivités territoriales au niveau européen, afin que les actions des pouvoirs locaux ne soient pas contrecarrées par les décisions prises au niveau national et européen. Face à la diminution des moyens de l'Etat français sur la coopération décentralisée, il a également été suggéré aux collectivités territoriales de se regrouper pour capter les moyens au niveau de l'Union Européenne (piste de fédération pour pallier cette baisse des moyens).

Enfin les participants ont souligné l'importance d'une meilleure prise en compte du cadre juridique et institutionnel burkinabè et des actions des différents partenaires intervenant sur les mêmes territoires dans les actions de coopération décentralisée. Ils ont également regretté l'absence de mode d'emploi clair permettant de faciliter le recours aux différents dispositifs d'appui.

Compte-rendu rédigé par Camille Louis-Bruno, assistant au pôle Afrique