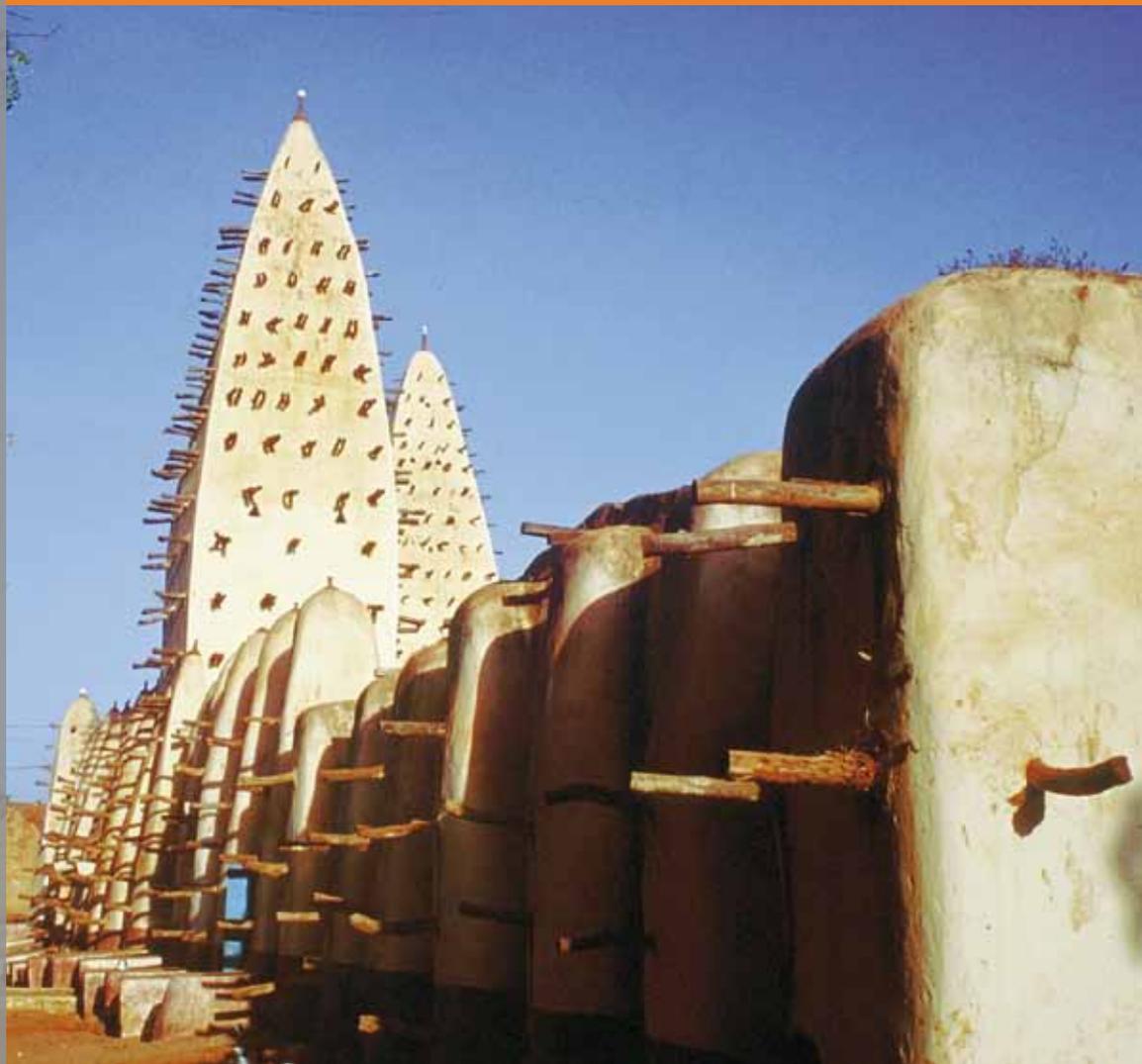


ÉVALUATION

2011

→ n° 116



La coopération décentralisée au Burkina Faso

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Synthèse du rapport

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE AU BURKINA FASO



Évaluation réalisée par le CIEDEL :
Christophe Mestre
Nemaoua Banaon
Avec l'appui de Marc Dembele

Synthèse du rapport

Octobre 2009

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères et européennes.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Le CD-Rom joint contient le rapport complet de l'évaluation ainsi que ses annexes.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés
pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : DGM
Photos : ©IRD, Marc Bournof (couverture),
©IRD, Alexandra Rossi (4^e de couverture)
Réalisation/impression : DILA
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2011
ISBN : 978-2-11-098743-3
ISSN : 1249-4844

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION

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 burkinabè 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 la charge de l'État ou des communautés. Les instruments d'appui au processus de décentralisation tels 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 de lutte contre la pauvreté et les inégalités, dans le cadre de la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mais aussi leur rôle comme acteurs 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'État. En effet, l'augmentation des responsabilités des collectivités territoriales s'accompagnera logiquement – même si cela sera progressif – d'une évolution des rapports de force entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés et l'administration centrale.

La coopération décentralisée et les relations des collectivités burkinabè avec leurs partenaires français ou d'autres pays peuvent être l'un des facteurs clefs de la réussite de ce processus.

En France, la réforme annoncée du cadre de la décentralisation devrait influencer directement l'action extérieure des collectivités territoriales. Par ailleurs, la crise économique se manifeste par des tensions dans les budgets locaux et dans le budget de l'État et se traduit par des arbitrages serrés sur les lignes de dépenses considérées parfois comme moins prioritaires.

Dans un tel contexte, les actions de coopération internationale, qui demeurent nécessaires aux yeux de la majorité des élus et techniciens investis dans ce champ, doivent pouvoir être pleinement justifiées.

Le maintien et le développement de coopérations décentralisées avec des collectivités territoriales de pays en voie de développement comme le Burkina Faso demanderont 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 sur l'apport de ces coopérations pour les territoires ici et là-bas.

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 concernent directement les territoires. À ce titre, la coopération décentralisée a un rôle à jouer pour que les collectivités et leurs organisations puissent se construire une doctrine, faire entendre leur voix et agir localement.

État des lieux sommaire de la coopération décentralisée franco-burkinabè

➔ La coopération décentralisée franco-burkinabè se caractérise comme étant :

Une coopération ancrée dans l'histoire, mais toujours actuelle

La coopération décentralisée franco-burkinabè est une coopération issue de relations de solidarité entre citoyens, entre paroisses ou diocèses français et burkinabè. Ces relations ont débouché, il y a plus de 40 ans, sur la mise en place des premiers jumelages-coopérations. À ce jour, on dénombre plus de 200 relations, formelles ou non, diversement actives. De nouvelles relations naissent chaque année, faisant de la coopération décentralisée franco-burkinabè une relation à la fois ancrée dans l'histoire et profondément contemporaine.

Une des plus importantes coopérations 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 burkinabè est concerné par une relation de coopération décentralisée avec une collectivité territoriale française.

Une coopération « de proximité », essentiellement communale

En France comme au Burkina Faso, la coopération décentralisée franco-burkinabè est une relation qui concerne avant tout des communes : des communes moyennes et de petite taille en France, des communes rurales au Burkina Faso. Dans ce contexte, les citoyens et les organisations locales d'ici et là-bas (comités de jumelage mais aussi associations de tout genre, établissements scolaires, structures de santé...), ayant souvent développé des relations propres, prennent toute leur place dans le partenariat entre les deux collectivités et sont souvent associés – voire sont à l'origine – des projets mis en œuvre. Ces échanges débouchent le plus souvent sur des coopérations essentiellement axées sur l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau).

Des relations qui évoluent du jumelage à la coopération décentralisée

Avec l'accélération du processus de décentralisation au Burkina Faso, qui a franchi une nouvelle étape en 2006 (communalisation intégrale, mise en place de 302 communes rurales et de 13 régions) et l'évolution des textes législatifs et réglementaires des deux pays, les relations entre collectivités territoriales françaises et burkinabè se sont formalisées. Aujourd'hui, la quasi majorité des partenariats de coopération décentralisée font l'objet de la signature d'une convention ou d'un accord de coopération.

Des relations que l'on peut classer à ce jour en quatre grandes catégories :

- *Des relations de jumelage, marquées par une approche humanitaire*
Ces relations, incontestablement les plus nombreuses, sont issues des origines de la coopération décentralisée franco-burkinabè. Elles sont marquées par une approche « assistancielle » de la coopération, une forte implication citoyenne en France comme au Burkina Faso et sont centrées sur les questions sociales (l'éducation, la santé, l'accès à l'eau, mais aussi la prise en charge des nécessiteux).
- *Des relations de projet marquées par une approche d'aide au développement*
Ces relations sont centrées sur la mise en place d'actions de développement sur le territoire de la collectivité partenaire (équipements sociaux et productifs, microcrédit, développement agricole, etc.). Les réalisations s'appuient souvent sur un portage citoyen (habitants, comités de développement, animateurs locaux, etc.) lui-même objet d'un appui de la part des partenaires français.
- *Des relations techniques basées sur une approche d'appui institutionnel*
Ces coopérations, plus rares et plus récentes, sont centrées sur le renforcement de l'institution « collectivité territoriale ». Ces relations se développent avec la mise en place de la décentralisation intégrale et le transfert de compétences aux collectivités burkinabè.
- *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, etc.). Elles se caractérisent également par la recherche d'un intérêt mutuel à coopérer.

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 toutefois généralement actifs dans la relation.

Des relations inégalement réparties sur le territoire burkinabè

Les relations de coopération décentralisée sont distribuées de manière inégale sur le territoire burkinabè, la majeure partie d'entre elles étant concentrée 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 burkinabè.

Des relations qui se développent indépendamment des pouvoirs publics français

Enfin, ces relations se sont mises en place indépendamment des pouvoirs publics français et se développent de manière autonome. Si chaque année, environ 15 % des coopérations bénéficient d'un financement public de l'État français, rares sont celles qui s'inscrivent dans une recherche régulière de financement public, la grande majorité des relations de coopération décentralisée utilisant les ressources propres des collectivités et sur la mobilisation du tissu associatif local.

Évaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabè

➔ L'évaluation s'est attachée à faire un bilan de la coopération décentralisée franco-burkinabè 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 partenariats ;
- 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-burkinabè

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-burkinabè sont les suivants :**

- *Le développement d'un tissu de relations et d'échanges*
La coopération décentralisée, parce qu'elle s'inscrit le plus souvent dans la durée et qu'elle voit intervenir dans son cadre une grande diversité d'acteurs, a permis de multiplier les relations et les échanges entre individus et organisations, générant autant d'occasions de rencontres, d'échanges inter-culturels, de possibilités d'ouverture sur le monde et de manifestations concrètes des valeurs de solidarité qui animent les acteurs de la coopération. Les effets de ces relations sur les individus et leurs organisations restent peu étudiés et mériteraient sans doute une plus grande attention.
- *De nombreuses réalisations concrètes qui améliorent les conditions de vie des populations*
La coopération décentralisée franco-burkinabè a œuvré et œuvre encore aujourd'hui à l'amélioration au quotidien des conditions de vie des Burkinabè : construction et équipement d'écoles, creusement et équipement de forages,

mise en place de cantines scolaires, dotation de moulins pour alléger le travail des femmes, construction de centres de santé, construction de latrines, etc. Les réalisations dans le cadre de la coopération décentralisée sont innombrables et 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 et tombent souvent en panne. Les systèmes de gestion fonctionnent mal, voire 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 burkinabè 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 burkinabè. Cette évolution des partenariats aurait pu induire de manière mécanique une réorientation des sujets de coopération vers le renforcement des capacités de l'institution partenaire, pourtant ce n'est pas encore le cas pour la majeure partie des partenariats étudiés.

Dans le cas des communes rurales, les collectivités françaises ont tendance à contourner les collectivités burkinabè. 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 au renforcement des capacités 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 personnels, ont un budget propre et ont justement besoin d'une reconnaissance institutionnelle pour accroître leur légitimité et développer leurs compétences.

Dans le cas des communes urbaines, il existe encore des exemples où la collectivité burkinabè est contournée par la collectivité française. Cependant, on constate le dévelop-

pement d'initiatives d'appui à l'institution communale :

- 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, etc.) pour leur permettre d'assumer les compétences qui leur sont transférées par la loi.

On observe que c'est au niveau régional, mais également dans le cadre de dispositifs de coopération décentralisée concernant un ensemble de communes, 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'associations de communes préfigurant les futures intercommunalités, appui à la mise en place d'une agence régionale de développement, etc.). 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 de la qualité de la relation partenariale, le bilan est le suivant :

Les relations partenariales entre collectivités françaises et burkinabè 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 la base d'un diagnostic partagé qui permettrait de clarifier les enjeux respectifs du partenariat et donc d'identifier conjointement des domaines de travail prioritaires. Dans la majeure partie des cas, les partenariats restent marqués par une approche axée sur la demande qui a souvent pour effet de biaiser la relation, les collectivités burkinabè se posant la question de la recevabilité de leurs propositions et les collectivités françaises s'interrogeant sur leurs 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 optimale, faute d'un réel dialogue politique entre élus. Toutefois ce dialogue politique ne peut se tenir que si, d'une part, il existe un diagnostic partagé des territoires et si, d'autre part, les motivations respectives à coopérer ont été éclaircies. Or celles-ci 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 burkinabè se positionnant comme recevant tout sans rien apporter ;

- *au niveau des dispositifs techniques*
Plusieurs partenariats de coopération décentralisée privilégient la prise en charge par la

collectivité burkinabè 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 fonction opérationnelle – pouvant venir renforcer ce dispositif, en accompagnement de la collectivité burkinabè. De même, les services techniques de l'État burkinabè peuvent également intervenir pour renforcer les services de la collectivité. Cette option est cependant très largement minoritaire.

La majeure partie des collectivités territoriales françaises ont fait le choix d'externaliser le dispositif technique auprès d'un (ou plusieurs) opérateur(s) privé(s) (bureau d'étude, Organisation non gouvernementale, comité de jumelage) burkinabè ou international, qui se substitue(nt) à la collectivité burkinabè. 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 un opérateur technique, qui devient à la fois maître d'œuvre, 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 burkinabè leur partenaire au sens propre du terme. Cette situation est vécue par les collectivités burkinabè comme un signe de méfiance de la part des collectivités françaises et a pour conséquence de déresponsabiliser les collectivités burkinabè dans la définition et la mise en œuvre des actions.

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.

La cohérence entre les coopérations décentralisées, les politiques et les programmes nationaux et internationaux

→ Globalement, les actions de la coopération décentralisée sont cohérentes avec les principales orientations politiques du gouvernement burkinabè contenues dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté¹. Elles sont également cohérentes avec les orientations de la coopération française contenues dans le Document cadre de partenariat².

En revanche, 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 davantage tendance à fonctionner de manière parallèle qu'à se concerter.

Il existe quelques rares mais notables exceptions à cet état de fait :

- quand existe la volonté politique des élus burkinabè de faire se coordonner les coopérations décentralisées pour que les interventions s'articulent et se complètent, créant de la synergie au lieu de simplement s'ajouter ;
- quand existe la volonté politique des élus français. Ce cas est particulièrement sensible dans des coopérations où un ensemble de communes et d'intercommunalités d'un même territoire (département, région) est impliqué 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, offre un fort potentiel (fondement politique de la relation, inscription dans la durée, capacité d'appui institutionnel, etc.) qui se traduit encore trop rarement dans la pratique. Ceci est dû au faible portage politique de beaucoup de coopérations, à un manque de compétences des collectivités françaises en matière d'accompagnement, à une mauvaise appréciation par les acteurs français des besoins de leurs partenaires et à une difficulté des collectivités territoriales burkinabè à les exprimer par peur de perdre les bénéfices actuels que leur apportent les relations de coopération décentralisée.

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. Leur mauvaise coordination contribue également à un manque de lisibilité des dispositifs qui, bien souvent, sont sollicités sur la même question par les mêmes acteurs.

Cette hétérogénéité et cette « sur-sollicitation » ont pour conséquences :

- de niveler l'appui vers 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 ;
- de rendre peu lisibles les besoins des acteurs. Les dispositifs éprouvent des difficultés, du fait de l'afflux de sollicitations et du peu de temps qu'ils peuvent y consacrer, à identifier clairement les besoins réels des personnes ou structures qui les sollicitent.

1- Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) décrit les politiques et les programmes que le pays entend mettre en œuvre sur les plans macro-économique, structurel et social afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté.

2- Le Document cadre de partenariat (DCP) fixe les orientations du partenariat entre le Burkina Faso et la France sur une période donnée (2006-2010).

Par contre, il existe des évolutions positives :

- la cohérence entre les messages des différents dispositifs d'appui, qui contribue à faire évoluer les acteurs de la coopération décentralisée ;
- 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 décroiser et de mieux travailler ensemble ;
- la mise en place de groupes de travail réduits entre acteurs de la coopération décentralisée, autour de problématiques communes ;
- 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.

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, etc.) ou du dispositif institutionnel. À ce jour, la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabè 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, les orientations politiques se sont précisées.

Au-delà des orientations globales de l'aide française (cohérence entre les interventions et avec les politiques publiques nationales, françaises et internationales, effet levier et synergie entre les bailleurs, etc.), 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 (Technologies de l'information et de la communication, eau et assainissement, culture, etc.).

■ *Un cadre de définition des orientations politiques*

Ces orientations font l'objet de discussions régulières entre la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) 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 CNCD³ – et la multiplication des temps d'échanges (assises, ateliers, séminaires).

■ *Un dispositif institutionnel*

Le dispositif d'appui du MAEE à la coopération décentralisée est constitué de la DAECT, des Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) en préfecture de région et du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France au Burkina Faso, qui interviennent directement dans l'instruction et le suivi des projets. Les interventions du MAEE et du MIIINDS⁴ ont, par ailleurs, été mises en cohérence notamment à travers des appels à projets couplés.

Une mise en cohérence est en cours de construction avec l'Agence française de développement (AFD), dans le cadre des nouvelles

3- La Commission nationale de la coopération décentralisée

4- Service des Affaires internationales et du développement solidaire du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

orientations de l'agence en matière de coopération décentralisée qui précisent qu'« en liaison avec la DAECT, l'AFD pourra financer des actions de coopération décentralisée en complément d'un projet au bénéfice d'une collectivité étrangère⁵ ». Cette mise en cohérence s'appuie sur plusieurs expériences, dont celle menée à Ouagadougou sur un projet associant la ville de Ouagadougou, une de ses villes françaises partenaires et 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 €. Le financement de projets est complété par un ensemble de mesures d'accompagnement (production de documents de référence, appui financier aux réseaux régionaux, à l'ouverture internationale des associations de collectivités territoriales, organisation d'assises de la coopération décentralisée, etc.)

Une politique dont les résultats commencent à se faire sentir mais restent à confirmer

➔ Globalement, on constate une bonne cohérence entre les orientations des collectivités territoriales et celles des politiques burkinabè, françaises et internationales. Ce constat ne se vérifie cependant pas forcément au niveau 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.

L'effet levier des financements de l'État français aux actions de coopération décentralisée est avant tout un effet levier en direction des collectivités territoriales françaises elles-mêmes. L'obtention d'un cofinancement contribue en effet à faciliter la mobilisation du budget de la collectivité mais également celle des « nouvelles » opportunités de financement, la loi Oudin-Santini en particulier. L'effet levier sur des fonds bilatéraux et internationaux existe mais, d'une part, ne concerne qu'un petit nombre de collectivités burkinabè et,

d'autre part, reflète davantage la capacité de captation des collectivités burkinabè elles-mêmes que celle 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. 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, les orientations et le dispositif institutionnel d'appui sont maintenant clairement identifiés par les collectivités 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.

L'orientation en terme de mutualisation des actions répond à la volonté politique de départements ou de régions. Cela s'est traduit par le développement d'actions concertées entre collectivités du même territoire, mais on rencontre aussi des pratiques opportunistes de collectivités françaises qui ont présenté conjointement des projets que rien ne relie.

En ce qui concerne l'approche institutionnelle de renforcement de la gouvernance des collectivités territoriales burkinabè, quelques collectivités françaises qui étaient déjà porteuses de cette approche ont su utiliser cette orientation pour faire évoluer leur relation. Toutefois, la majorité des coopérations décentralisées qui tiennent compte de cette dimension se bornent à ajouter une composante dédiée à l'appui institutionnel à leurs actions habituelles. Cela relève parfois du simple « habillage » de leurs projets classiques.

Des facteurs explicatifs de ces résultats en demi-teinte

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

5- L'AFD et la coopération décentralisée, des partenariats avec les collectivités territoriales françaises, AFD, janvier 2009

■ *Le facteur « temps »*

Les principales orientations politiques sont récentes (2006) et il est donc normal que leurs effets ne puissent pas se faire sentir pleinement à ce jour.

■ *La qualité de la relation avec les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux*

Cette relation semble davantage être une relation d'information qu'une relation de concertation. La concertation n'est pas suffisamment forte pour aboutir à un véritable engagement des associations de collectivités territoriales et des différents réseaux régionaux à diffuser, expliciter et justifier les orientations définies par la DAECT.

■ *Une faible appropriation des orientations fixées par la DAECT*

La majorité des collectivités territoriales françaises – et *a fortiori* burkinabè – 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 projets peu adaptée pour faire évoluer les pratiques*

Le recours à l'appel à projets annuels et triennaux, 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 projets 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 entre des appels à projets 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 projets, 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 à « habiller » leur projet pour qu'il réponde aux critères. Dans ce dernier cas, le temps disponible ne permet pas une réelle concertation avec la collectivité partenaire.

En outre, la complexité conceptuelle des orientations (appui institutionnel, gouvernance locale, développement durable, développement économique...) rend difficile leur appropriation.

■ *Un manque de suivi sur le terrain pour avoir un retour sur les résultats de la politique*

L'absence 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 l'appropriation des résultats de la politique menée et, d'autant plus, son adaptation.

■ *Des dispositifs intermédiaires encore trop peu nombreux pour être des relais efficaces*

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 régulier et une possibilité d'explication des orientations fixées. Les « dispositifs intermédiaires » (région, département ou ensemble de collectivités territoriales du même espace), en réduisant le nombre d'interlocuteurs, en créant un relais de proximité, facilitent la pédagogie des orientations de la DAECT. Cependant, au Burkina Faso, ceux-ci restent trop peu nombreux pour jouer un rôle véritable (deux existent de manière formelle, deux sont en cours de constitution).

Recommandations pour les différents acteurs de la coopération décentralisée franco-burkinabè

➔ De ce bilan découlent des recommandations opérationnelles et stratégiques, en direction des différents acteurs de la coopération décentralisée.

Recommandations opérationnelles

➔ À l'attention du MAEE

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

Une relation plus approfondie entre l'État, les associations de collectivités et les réseaux régionaux permettrait de travailler sur une lecture approfondie des enjeux de la coopération décentralisée. 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, 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 de ces orientations en direction des collectivités territoriales, tant françaises que burkinabè.

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

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 permettrait alors aux coopérations décentralisées de décider

de s'y conformer ou non et, si elles s'y conformaient, de les intégrer comme base de leur partenariat et pas seulement comme argumentaire de projet.

Pour cela il serait utile que les appels à projets 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 » 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 mises 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 financements internationaux et en particulier européens sont aujourd'hui accessibles directement par les collectivités du Nord comme du Sud. Les coopérations décentralisées et les collectivités burkinabè éprouvent cependant de graves difficultés à y accéder. Il pourrait donc être imaginé 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 burkinabè, la collectivité française, la DAECT et sur le financement du projet lui-même si son financement est accordé par le bailleur de fonds.

➔ À 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 États français et burkinabè, 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 ingérence – les différents dispositifs à mieux clarifier la répartition de leurs champs d'action, de leurs rôles et fonctions. Les collectivités territoriales, comme membres ou bénéficiaires, ont également une part de responsabilité dans la recherche de synergies entre les différents dispositifs. Cette concertation ne sera toutefois possible que si les responsables politiques sont convaincus de la nécessité d'optimiser le travail de chacun pour améliorer l'efficacité de l'ensemble. Indéniablement, cette prise de conscience est aujourd'hui réelle.

Cette concertation permettra de :

- *Développer les échanges d'expériences 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 et au Burkina Faso, puissent se rencontrer pour échanger autour de ce qu'ils font. Il s'agirait de réfléchir sur les difficultés rencontrées, d'identifier les enjeux auxquels ils sont confrontés et de 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. Ce travail effectué dans chaque pays pourrait être mis en commun et approfondi entre organismes d'appui des deux pays.
- *Mettre en place un portail de l'appui à la coopération décentralisée*
La possibilité de mettre en place un portail de l'appui aux acteurs de la coopération décentralisée pourrait 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 burkinabè :
 - d'analyser et réfléchir à leur demande d'appui pour la clarifier ;
 - d'obtenir directement des réponses à certaines de leurs questions (documents en ligne, foire aux questions, etc.) ;

- de savoir quel est le dispositif d'appui le mieux à même de répondre à leurs interrogations.

■ *Développer un regard croisé entre opérateurs d'appui ici et là-bas*

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

➔ **À l'attention des collectivités territoriales**

6. Construire des relations qui placent les collectivités burkinabè 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 des collectivités.

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

Afin de contribuer au renforcement des capacités des collectivités burkinabè dans leur fonctionnement propre, de leur faciliter l'accès aux guichets financiers nationaux et de limiter les disparités dans la répartition des relations de coopération décentralisée, les collectivités françaises pourraient mettre en place, en lien avec leurs collectivités partenaires et le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, des services intercommunaux d'appui aux collectivités burkinabè. 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 être soit des services d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale du type des Centres de conseils communaux (CCC) maliens, soit des services partagés entre communes d'un même territoire dans une logique de services intercommunaux.

➔ À l'attention de l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée

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

L'appui institutionnel, le développement économique, la concertation avec les acteurs du territoire sont autant de sujets sur lesquels 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 sont donc 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 :

- Mise en place entre la DAECT, les principales associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux d'un comité d'organisation qui serait chargé de prioriser les questions à traiter et de s'assurer que la démarche pourrait être mise en œuvre jusqu'au niveau local.
- Sur chaque grande question priorisée, il pourrait être :
 - élaboré un référentiel de formation-action simple déclinant les savoirs et les compétences qu'un acteur de la coopération décentralisée doit développer ;
 - identifiés, à titre d'illustration, quelques exemples de coopération. Les acteurs porteurs des initiatives retenues 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 en vue d'une diffusion ;
 - organisé au niveau local un cycle de formation-action ouvert aux collectivités territoriales potentiellement intéressées.

Dans ce processus :

- la DAECT contribuerait à prioriser les questions à traiter et participerait au financement des actions de renforcement des capacités ;
- les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux contribueraient 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 collectivités territoriales est inséparable de l'expression, par les différents partenaires, des motivations et des attentes de chacune des parties à coopérer.

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 de leur territoire est nécessaire pour pouvoir identifier les enjeux de la relation de coopération. 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 des territoires de leur collectivité et de la collectivité partenaire. Cette connaissance partagée débouche alors sur l'identification de ce que peut apporter le partenariat 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. En effet, plus les attentes de part et d'autre sont exprimées et portent sur des enjeux de fond, plus la coopération est au cœur de l'agenda politique des élus.

Cela permet alors de centrer les collectivités territoriales sur ce qui fonde leurs rôles et leurs responsabilités, tout particulièrement sur 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'État, le fonctionnement des services, etc.

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.

SIGLES ET ACRONYMES

CCC	Centre de conseil communal
CIEDEL	Centre international d'études pour le développement local
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (anciennement DAACL : Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales)
DCP	Document cadre de partenariat
FPDCT	Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MIINDS	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
TIC	Technologies de l'information et de la communication

La coopération décentralisée franco-burkinabè, qui définit la relation entre collectivités territoriales françaises et burkinabè, est considérée comme l'une des plus riches et vivantes. Héritage des jumelages et des actions de solidarité des années soixante et soixante-dix, elle concerne un nombre croissant d'acteurs des territoires et intervient dans de multiples secteurs.

Au Burkina Faso, le processus de décentralisation s'est récemment accéléré. La communalisation est aujourd'hui intégrale, le niveau régional, quant à lui, fait désormais partie du paysage institutionnel. En France, les orientations politiques et les pratiques de coopération décentralisée ont connu, avec l'expérience acquise, de profondes mutations.



Le ministère des Affaires étrangères et européennes, qui soutient l'action extérieure des collectivités françaises, a, pour sa part, réformé depuis une dizaine d'années ses instruments d'accompagnement des initiatives locales.

Ces mutations et la montée en puissance des collectivités territoriales sur la scène internationale interrogent l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée sur les fondements de leurs actions. La présente évaluation participe de cette nécessaire analyse.

Ministère des Affaires étrangères et européennes
Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Service des Programmes et du Réseau/Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr