

Etude réalisée avec l'appui du F3E
pour le Conseil Général de Seine-Maritime (336 Ev)

EVALUATION DE LA COOPERATION

SEINE MARITIME / PROVINCE DU BAM

Rapport final et annexes

mai 2012

Christophe Mestre et Mathias Bazie



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

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France

+33 4 72 77 87 50

cieedel@univ-catholyon.fr

www.ciedel.org

Sommaire

Liste des sigles et acronymes

Synthèse

1. Préalable.....	5
2. Vision commune et qualité des relations partenariales	6
3. Dispositifs institutionnels	8
4. Instruments et outils	15
5. Résultats des actions menées	17
6. Développement d'une coopération de territoire à territoire.....	19
7. Des conditions réunies pour aller plus loin.....	21

Rapport intégral

I. L'évaluation demandée	23
II. Bilan récapitulatif succinct des actions réalisées entre 2007 et 2011.....	27
1. Sur le plan politique :	27
2. Sur le plan technique :	28
3. Sur le plan financier :	29
III. Evaluation de la coopération décentralisée.....	30
1. Qualité de la relation partenariale et partage de la vision du partenariat.....	30
1.1 La qualité des relations partenariales entre les familles d'acteurs impliquées dans les relations de coopération décentralisée	30
1.2 Vision du partenariat	40
2. Evaluation des dispositifs institutionnels	43
3. Les instruments, les outils et la circulation de l'information dans le cadre de la coopération décentralisée	54
3.1 Instruments et outils.....	54
3.2 Circulation de l'information	59
4. Les résultats et les effets des actions menées dans le Bam et en Seine Maritime	60
1.1 Les actions menées dans le Bam	60
1.2 Les actions menées en Seine Maritime	67
5. Développement d'une coopération de territoire à territoire.....	69
IV. Recommandations	70
1. Vision de la coopération décentralisée et qualité des relations partenariales	70
1.1 Construire une vision commune du partenariat de coopération décentralisée ...	70
1.2 Construire des relations partenariales de qualité	71
2. <i>Recommandations sur les dispositifs</i>	74
2.1 Dispositif politique	74
2.2 Dispositif technique	75
2.3 Dispositif financier	77
3. <i>Recommandations sur les outils</i>	79
4. <i>Recommandations sur les projets</i>	80
5. <i>Recommandations vers une coopération de territoire à territoire</i>	81

Annexe

- Termes de référence de l'évaluation

Table des sigles et acronymes

AAMADEFON	l'Association des Amis de la Maison d'Appui au Développement Economique et à la Formation de la commune de Nassere
AESN	Agence de l'Eau Seine Normandie
AGR	Activité Génératrice de Revenue
AMBF	Association des Municipalité du Burkina Faso
ANE/AL	Acteurs Non Etatiques / Autorités Locales
ARD	Agence Régionale de Développement
CAPEB	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
CCJ	Comité Communal de Jumelage
CCN	Cadre de Concertation Nord
CCS	Cadre de Concertation Sud
CdJ	Comité de Jumelage
CFA	Centre de Formation d'Apprentis
CG	Conseil Général
CIAHPD	Coopération Internationale, Action Humanitaire et Politiques de Développement
CIEDEL	Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CRHN	Conseil Régional Haute Normandie
CSPS	Centre de Santé et de Promotion Sociale
DAO	Dossier d'Appel d'OFFRE
DPTDD	Direction projet de territoire et développement durable
DSP	Délégation de Service Public
EIE	Europe Inter Echanges
EPADH	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
F3E	Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations
FPDCT	Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales
FSD	Fonds Social de Développement
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IFSI	Institut de Formation en Soins infirmiers
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MCD	Maison de la Coopération décentralisée
ONG	Organisation Non gouvernementale
PNGT	Programme National de Gestion de Terroir
RPA	Résidence pour Personnes Autonomes
SIG	Système d'Information Géographique
SOSSI BF	SOS Sahel International Burkina Faso
UE	Union Européennes

SYNTHESE

1. Préalable

Une coopération décentralisée inscrite dans le temps long.

« La coopération de quelques communes de la Seine Maritime avec le Bam a débuté en 1978 avec les communes du plateau est de Rouen, à l'initiative de Philippe Milon (Europe Echanges), elle s'est progressivement étendue »¹ jusqu'à couvrir l'ensemble des 9 communes de la province du Bam qui entretiennent toutes des relations de jumelages avec une commune ou un groupement de commune de Seine Maritime. « C'est une coopération originale de territoire à territoire »²

Une coopération unique

La coopération décentralisée entre le département de Seine Maritime et la province du Bam est unique par sa cohérence territoriale (les 9 communes d'une province au Burkina Faso et 9 communes ou territoires d'un même département et le Conseil Général lui-même en France) et par la multiplicité des acteurs qu'elle mobilise tant au Burkina Faso qu'en France : comités de jumelage, associations, communes, département, établissements scolaires...

Depuis 2005 une évolution de la politique de coopération décentralisée du Département de la Seine Maritime ...

Depuis 2005 le Département de Seine Maritime a impulsé une évolution de la politique de coopération décentralisée passant d'une « politique de guichet » à une politique plus structurée, avec des orientations thématiques clarifiées (développement durable...), avec une priorité donnée à l'appui aux communes burkinabé (affectation de 2/3 de l'enveloppe projet aux projets des communes du Bam), et avec la mise en place d'un service et d'un ensemble de procédures et d'outils.

... et une évaluation qui vise à améliorer la politique de coopération décentralisée du Département

La présente évaluation est essentiellement une évaluation prospective qui vise à améliorer la politique et les outils de la coopération décentralisée impulsée depuis 2005 en vue de la nouvelle convention 2012 2014 entre la province du Bam et le Département de Seine-Maritime.

¹ Collombon J-M et Sanou S., Evaluation rétrospective des actions de coopération décentralisées menées par le département de la Seine-Maritime dans la province du Bam au Burkina Faso, GRET, 2005.

² idem

2. Vision commune et qualité des relations partenariales

La première question posée par l'évaluation visait à évaluer la qualité de la relation partenariale entre les différentes familles d'acteurs et à vérifier que les acteurs partagent la même vision du partenariat, de ses enjeux et des objectifs de coopération.

Constats et évaluation :

Des relations entre acteurs qui s'améliorent

La coopération décentralisée entre le département de Seine Maritime et la province du Bam est exceptionnelle par sa cohérence territoriale et la multiplicité des acteurs qu'elle mobilise. Depuis l'évolution de la politique de coopération décentralisée à partir de l'évaluation réalisée en 2005, les relations au sein de chaque famille d'acteurs, sur chaque territoire et entre les familles d'acteurs des deux territoires se développent progressivement et régulièrement. Toutefois à ce jour, malgré une indéniable amélioration de la qualité des relations, celles-ci ne peuvent être considérées comme des relations partenariales. En effet, même si les différents acteurs impliqués en Seine Maritime développent depuis 2007 de plus en plus d'espaces et d'occasions de rencontre, ils ne sont pas encore parvenus à un stade où ils s'entendent sur un projet, des enjeux communs au niveau de chaque famille d'acteurs et encore moins entre les familles d'acteurs des deux territoires.

A ce jour, les relations entre acteurs restent encore essentiellement des relations fonctionnelles (instruction des dossiers de projet), des relations d'opportunités (motivées par la recherche de l'accès aux financements), des relations d'information mutuelle et plus récemment des relations de mutualisation d'expériences, et non des relations autour d'un projet commun basé sur des valeurs communes clairement identifiées. Enfin, il existe encore une confusion sur les rôles de chacun dans la mise en œuvre des relations de coopération décentralisée, en matière de responsabilités et de prise de décision. Certains acteurs de la relation, notamment dans la province du Bam mais aussi en Seine Maritime, sont dans une situation de non maîtrise de leur rôle au sein des dispositifs de mise en œuvre.

Le tissu de relations mis en place, les exigences auxquelles sont confrontés les différents acteurs de la coopération décentralisée, font qu'à ce jour, des conditions favorables existent pour mettre en place un réel partenariat, chacun ayant intérêt - dans un souci de pérennisation de la relation entre la Seine Maritime et le Bam - à la faire évoluer. Il y va de l'intérêt de chacun, sans quoi la relation entre les deux territoires court le risque de se limiter à une somme de relations bijectives, de progressivement perdre de sa pertinence et donc de périliter.

Mais des relations qui ne reposent pas sur une vision commune

Les relations au sein des différentes familles d'acteurs et entre familles d'acteurs, qui ont le mérite d'exister et de se développer, ne sont pas encore, à ce jour, de réelles relations partenariales car l'objet du partenariat et la vision du partenariat lui-même ne sont pas clairement définis et portés par les différents acteurs. Faute d'une clarification du « pourquoi et pour qui coopérer », les relations au sein et entre les familles d'acteurs ne peuvent pas être totalement satisfaisantes, chaque acteur développant des relations en fonction de ses enjeux propres et non pas en fonction d'enjeux communs entre la Seine Maritime et le Bam ou pour le moins d'enjeux clairement identifiés et partagés, mêmes s'ils sont différents d'un territoire à l'autre, d'un acteur à l'autre.

Le développement des relations est nécessaire pour fonder une vision commune, mais il n'est pas suffisant en soit, demandant à être appuyé, encadré et alimenté pour produire cette vision commune qui pourra être la base d'un partenariat de coopération décentralisée de territoire à territoire.

Recommandations :

Un vrai dialogue à mettre en place entre le Bam et la Seine Maritime

La recommandation, ici, est que les élus de Seine Maritime et du Bam prennent le temps de nouer un vrai dialogue sur pourquoi et pour qui ils coopèrent, sur ce que chacun d'eux attend pour la province du Bam et pour le département de la Seine Maritime, et sur ce que chacun peut apporter à ses partenaires de manière à ce que la relation de coopération décentralisée soit réellement une relation de co-opération qui réponde aux attentes de chacun des acteurs. A partir de la clarification du « pourquoi coopérer », il sera possible de repenser le dispositif de coopération, le rôle de chaque catégorie d'acteurs (élus départementaux, élus communaux, comités de jumelage, organisations de la société civile...) et donc les relations entre les acteurs.

Ce travail, dont la responsabilité repose sur les élus et leurs services, nécessite d'y associer autant que faire se peut les différentes familles d'acteurs des deux territoires, afin de construire une vision commune du partenariat. C'est à travers un travail de fond, multi-acteur qu'il sera possible progressivement de construire une vision partagée de la relation de coopération décentralisée et de gagner en cohérence d'action et donc en impact ici et là bas.

Ce travail de fond multi-acteur, sera possible et productif à partir du moment où les principales familles d'acteurs y verront leur intérêt. En particulier, les élus des communes de Seine Maritime et du Conseil Général de Seine Maritime seront d'autant plus sensibles, mobilisés et proactifs sur ces questions que la coopération décentralisée passera d'une politique publique locale visant à aider au Sud à une politique publique locale intégrant les deux territoires et bénéficiant aux citoyens ici et là bas.

Cette évolution paraît inéluctable du fait des tensions financières auxquelles sont soumises les collectivités territoriales françaises, des exigences de redevabilité des contribuables et d'une évolution générale du monde de la coopération décentralisée qui amène progressivement des acteurs du Sud à revendiquer un rôle en relation avec leurs partenaires du Nord qui ne soit plus seulement un rôle de bénéficiaire. Il s'agit donc d'anticiper cette évolution et de travailler à identifier les enjeux les plus « porteurs » ici et là bas pour les acteurs institutionnels et associatifs, et qui permettent de développer un réel intérêt de ceux-ci, condition nécessaire à l'instauration d'un débat, d'un dialogue pour construire une vision commune et des relations partenariales entre familles d'acteurs.

3. Dispositifs institutionnels

Les dispositifs institutionnels ont été mis en place suite à l'évaluation du GRET en 2005-2006, et sont de trois ordres : politiques, techniques et financiers. La question posée était d'en évaluer la pertinence, la cohérence et l'efficacité.

Dispositif politique :

Constats et évaluation :

Le dispositif politique mis en place à partir de 2007 (cadre de concertation Nord, cadre de concertation Sud, réunion annuelle conjointe des deux cadres de concertation) est une avancée notable par rapport à la situation antérieure. Il a permis de commencer à clarifier le positionnement des collectivités territoriales comme maîtres d'ouvrage de la relation de coopération décentralisée, d'organiser la relation entre les principales familles d'acteurs porteuses de la relation et de contribuer à créer un premier niveau de familiarité entre les personnes impliquées par la circulation d'information et la communication directe durant les réunions.

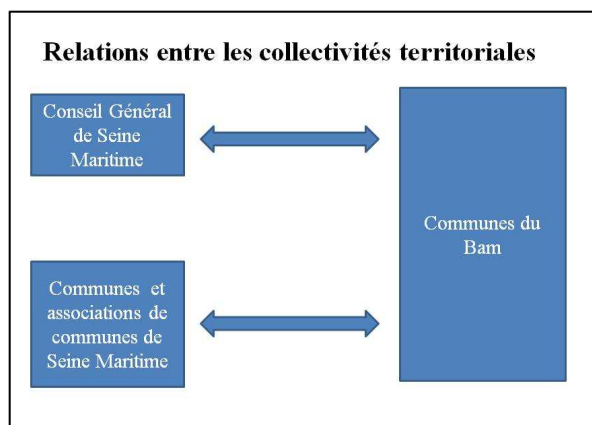
En revanche, ce dispositif, assez lourd, s'est centré sur l'instruction et le suivi des projets, sur la répartition des subventions et de fait, a peu joué le rôle d'espace de décision politique sur les orientations de la coopération décentralisée. Ceci peut s'expliquer par un faisceau de facteurs complémentaires :

- Une ambiguïté entre concertation et décision

La mise en place de cadres de concertation au Nord comme au Sud et les réunions conjointes laissent une ambiguïté entre les espaces qui contribuent à construire la décision (espace de concertation, ouvert, multi-acteur, multi-niveau) et les espaces où se prend la décision (espaces politiques restreints aux responsables qui ont à rendre compte).

- Une absence d'interlocuteurs clairs au Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam

L'absence d'institution politique au niveau provincial dans le Bam crée un déséquilibre dans la relation, les communes du Bam étant à la fois interlocutrices de leurs homologues de Seine Maritime et à la fois du Conseil Général de Seine Maritime.



Leur absence de structuration au niveau provincial avec un interlocuteur clairement identifié ne facilite pas la mise en place d'espaces de dialogue entre le territoire du Bam et le département de Seine Maritime.

- Un manque de dialogue politique entre élus

Les élus, que ce soit dans les relations entre élus communaux français et burkinabè, ou entre élus départementaux français et élus communaux burkinabè, pratiquent peu le dialogue politique sur les questions de fond de leurs territoires respectifs et de la relation de coopération

décentralisée. Ce manque de dialogue politique rend difficile la mise en place d'une politique de relations internationales cohérente au niveau du Conseil Général de Seine Maritime (articulation entre les coopérations décentralisées, entre les coopérations décentralisées et l'appui aux associations...) comme au niveau des communes du Bam (articulation entre les différentes coopérations dont bénéficient les communes) et amène alors les élus à se positionner sur les questions relevant de la maîtrise d'œuvre que sont l'instruction et le suivi de projets.

- Une carence du travail technique

Enfin, le dispositif technique, tant en Seine Maritime que dans le Bam, n'a pas contribué à alimenter les élus avec les questionnements de fond sur les enjeux qui se posent à eux, restant là aussi « collé » à l'exécution du programme.

Or, la province du Bam est confrontée à de nouveaux enjeux (mine d'or de Sabcé, ensablement du lac Bam, mouvements des jeunes scolaires en 2011...), comme à des enjeux plus anciens qui n'ont pas été traités (valorisation et contrôle de l'orpaillage traditionnel, par exemple) que la coopération décentralisée ne peut pas ignorer et sur lesquels elle peut agir pour le développement du territoire.

De même, en Seine Maritime, le Département est confronté à la régression du lien social (dialogue interreligieux, dialogue intercommunautaire) dans certains quartiers, à une tendance de certains citoyens à adhérer à des idées et des valeurs peu républicaines (rejet de l'ouverture internationale du territoire, rejet de l'accueil de personnes d'origine étrangère...), enjeux que la coopération décentralisée ne peut pas non plus ignorer.

Pour cela il y a besoin que le dispositif politique qui fixe les orientations de la coopération décentralisée soit redéfini pour être véritablement un lieu d'analyse des enjeux de chacun des deux territoires, d'échanges sur ceux-ci et de construction des orientations pour l'avenir.

Recommandations :

Dans une coopération décentralisée, le dispositif politique a pour objet d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la relation de coopération décentralisée. Il définit et priorise les enjeux à coopérer ici et là bas. Il définit la stratégie à suivre pour répondre à ces enjeux et il suit la mise en œuvre de cette stratégie, tout en restant attentif aux évolutions du contexte et donc des enjeux...

Le dispositif politique qui fixe les orientations de la coopération décentralisée doit être redéfini pour être véritablement un lieu d'échange et de construction des orientations de la coopération décentralisée entre les décideurs de Seine Maritime et du Bam.

Cette redéfinition passe par :

- la réflexion sur la mise en place d'une intercommunalité dans le cadre réglementaire du nouveau décret sur l'intercommunalité, celle-ci deviendrait alors l'interlocuteur institutionnel du Conseil Général de Seine Maritime.
- la mise en place sur cette base d'une instance restreinte de décision conjointe, regroupant les responsables en charge de la coopération décentralisée au sein du Conseil Général de Seine Maritime et de l'intercommunalité des communes du Bam, instance se réunissant régulièrement. Cette instance serait composée d'un nombre réduit de personnes (deux du Bam et deux de Seine Maritime par exemple) de manière à pouvoir se réunir et communiquer régulièrement.
- la mise en place, dans le cadre de cette instance de décision, d'un réel espace de débat, de dialogue politique, à l'occasion de chaque mission du Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam et de chaque mission de l'intercommunalité du Bam en Seine Maritime. Cet espace de débat est une nécessité pour être en mesure d'établir les bases d'un dialogue et de construire une relation sur les questions de fond qui concernent les collectivités territoriales ici et là bas. Ces temps de travail entre élus demandent à être préparés, structurés et animés pour être des

espaces de travail permettant de dérouler un processus de débat et de déboucher sur une production utile à la relation de coopération ;

- la mise en place, dans le Bam d'un fonds de développement provincial (cf ci-dessous) et d'un comité d'octroi, qui permette de séparer l'instruction des projets par rapport à cette instance de décision politique, de manière à ne pas créer de confusion des rôles ;
- le maintien sur chaque territoire de cadres de concertation multi-acteurs larges, visant à permettre la circulation de l'information et la préparation des réunions de l'instance de décision ;
- la mise en place de modalités de participation financière des communes du Bam au fonctionnement du dispositif politique, comme une des conditions pour en assurer la co-responsabilité,

Dispositif technique :

Constats et évaluation :

Le dispositif technique mis en place est double. Il s'agit de :

- en Seine Maritime, une chargée de mission coopération décentralisée et une assistante à mi-temps, qui ont à leur charge l'ensemble de la politique de coopération décentralisée et de solidarité internationale du Conseil Général de Seine Maritime (coopération avec le Bam, coopération avec Haïti, dispositif d'appui aux associations...).
Le personnel est localisé au sein de la direction économie et emploi, dans le service développement local, tourisme et coopération décentralisée,
- dans le Bam, un opérateur recruté sur appel d'offres en 2008, pour une période initiale de trois ans, prolongée par un avenant jusqu'à mi novembre 2011, pour un budget annuel situé entre 29 000 à 37 000 euros. Cet opérateur, SOSSI BF avait pour mandat « le suivi de leur programme de coopération décentralisée 2008 /2010 et l'accompagnement des acteurs de ce programme »³³.

Les dispositifs techniques, tels que mis en place, ont répondu aux orientations prises en 2006-2007. Cinq ans plus tard, le contexte a changé, tant en Seine Maritime que dans le Bam, et demande de faire évoluer ces dispositifs. En particulier, il semble essentiel que les évolutions de ces dispositifs permettent de :

- Renforcer la maîtrise d'ouvrage communale des communes du Bam et leur organisation au niveau provincial,
- Améliorer l'information et les synergies entre les acteurs de la société civile intervenant dans le Bam et en Seine Maritime (associations, comités de jumelage, comités communaux de jumelage, ONG, prestataires...) et avec les acteurs publics,
- Développer l'implication et les synergies entre les services du Conseil Général de Seine Maritime et la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime,
- Anticiper sur les évolutions à venir sur les territoires, pour alimenter le dispositif politique avec une vision prospective sur les enjeux du territoire et de la coopération décentralisée et pas uniquement sur une logique de rendre compte des actions en cours.

Recommandations :

Mettre en place un service commun aux neuf communes de la province du Bam

Il s'agirait pour la coopération décentralisée Conseil Général de Seine Maritime – Province du Bam d'appuyer la mise en place d'un service à caractère intercommunal qui puisse réellement épauler les

³³ En annexe 2 du marché, pour le suivi de la coopération Seine Maritime (France) / Province du Bam (Burkina Faso= 2008 / 2010, cahier des charges

élus dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage, tant pour les financements du Conseil Général de Seine Maritime que pour des financements d'autres sources.

Ce service serait :

- placé sous l'autorité du dispositif politique intercommunal mis en place qui en assurerait la tutelle et dont les élus du Bam auraient le contrôle effectif,
- étoffé de compétences pertinentes et suffisantes, dont le travail alimenterait le fonctionnement efficace du dispositif politique, permettrait un renforcement conséquent de la maîtrise d'ouvrage des communes et pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage des projets à caractère provinciaux ou intercommunaux.
- composé de ressources humaines recrutées par les élus du Bam. Il s'agirait d'une petite équipe de deux ou trois personnes réunissant des compétences administrative et de gestion, en gestion de projet et en suivi technique des travaux.
- cofinancé par les communes du Bam et le Conseil Général de Seine Maritime, l'implication du Conseil général étant dégressive.

Ce service devrait être logé au niveau de l'intercommunalité, placé sous l'autorité des élus des neuf communes de la province, et serait positionné comme le bras technique des élus.

Renforcer le dispositif technique en Seine Maritime

Le dispositif technique actuel en Seine Maritime, avec une chargée de mission qui consacre environ 50% de son temps à la coopération décentralisée avec le Burkina Faso et une assistante à temps partiel est insuffisant pour porter l'évolution de la relation de coopération décentralisée vers une relation d'intérêt mutuel.

Ce dispositif technique pourrait évoluer dans plusieurs directions complémentaires :

- Renforcer le dispositif par une embauche ou un redéploiement interne au CG 76
L'idéal serait que le dispositif puisse, du fait de l'extension de ses activités et en particulier de son implication sur le territoire seinomarin en appui aux comités de jumelage et associations, en lien avec les collègues... bénéficier d'une ouverture de poste ou d'un redéploiement d'un poste existant au sein du CG 76.
- Mettre en place un réseau de correspondants coopération décentralisée au sein des services
Le dispositif technique en Seine Maritime, même avec un deuxième poste est trop « réduit » pour pouvoir assumer ses fonctions, être à la fois le pivot de la coopération et impulser des dynamiques... Pour cela, sachant qu'il existe un réel intérêt de la part de responsables et d'agents au sein des services du Département pour s'impliquer dans les relations de coopération décentralisée et mobiliser du temps et des compétences au service de la coopération décentralisée, la mise en place d'un réseau de correspondants - des personnes motivées et volontaires - permettrait à la coopération décentralisée d'avoir une équipe de personnes de référence pour traiter de questions techniques, chercher des articulations entre les politiques sectorielles du Conseil Général de Seine Maritime et la politique de coopération décentralisée et identifier des possibilités de montage de projets ;
- Monter des projets européens permettant de démultiplier les moyens humains autour des enjeux prioritaires
Sur des enjeux centraux pour le Conseil Général de Seine Maritime et la province du Bam et éventuellement en associant d'autres territoires partenaires du Département, il peut être possible de monter des dossiers de demande de financement auprès de l'UE, qui permettraient

de financer des postes de chef de projet ce qui renforcerait le personnel en charge de la coopération décentralisée au sein du Conseil Général de Seine Maritime.

- Développer le recours à des stagiaires
Le recours régulier à des stagiaires de formation supérieure issus d'une des nombreuses formations qui ouvre à la coopération décentralisée, permettrait outre l'intérêt d'un tel stage pour les stagiaires, de bénéficier d'un appui régulier sur des tâches répétitives (instruction des projets par exemple) mais intéressantes pour des stagiaires qui découvrent la coopération décentralisée. Il pourrait être envisagé d'établir une convention avec une université comme par exemple avec le master CIAHPD (coopération internationale, action humanitaire et politiques de développement) de Paris I, pour bénéficier d'un stagiaire long (6 mois) chaque année.
- Reconnaître et repositionner le dispositif dans l'organigramme du Conseil Général
Le dispositif technique au sein du CG 76 n'a pas de statut (ce n'est pas un service, ni un bureau...) il serait pertinent, pour que la politique de coopération décentralisée soit reconnue comme telle, que le dispositif ait clairement un statut administratif dans l'organigramme. Par ailleurs, le positionnement actuel du dispositif au sein du service développement local, tourisme et coopération décentralisée de la direction de l'économie et de l'emploi n'est pas optimum et ne débouche pas sur des articulations opérationnelles. Le positionnement institutionnel du dispositif technique demanderait donc à être repensé, avec plusieurs options possibles : intégration au service affaires générales et européennes, à la mission projet de territoire et développement durable, ou rattachement directement au DGS ou au cabinet.
- Mettre en place un poste de correspondant du Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam
Enfin, la réorganisation de la fonction d'appui technique confiée jusqu'alors à un opérateur, avec l'appui à la mise en place d'un service intercommunal, pourrait intégrer la mise en place d'un poste de correspondant du Conseil Général de Seine Maritime dans la province du Bam. Ce poste qui pourrait être assuré par un cadre burkinabè confirmé, sur un temps partiel, permettrait au dispositif technique de la coopération décentralisée du CG 76 d'être réellement en mesure d'assurer une bonne articulation entre le travail en Seine Maritime et dans le Bam, en ayant un relais qualifié, de confiance et en mesure d'assurer le rôle d'interface entre le Conseil Général de Seine Maritime et les interlocuteurs dans le Bam. Ce correspondant, partie intégrante du dispositif technique du Conseil Général de Seine Maritime, assurerait une relation de proximité avec les élus, comités communaux de jumelage et autres acteurs du Bam, faciliterait la circulation de l'information entre les acteurs, appuierait l'organisation des missions... Il aurait une fonction de facilitation des relations entre les acteurs des deux territoires⁴.

Dispositif financier :

Constats et évaluation :

Le dispositif financier mis en place représente une nette amélioration par rapport à ce qui existait auparavant en termes de bonne gestion, de transparence, de positionnement des collectivités partenaires comme maître d'ouvrage et donc responsable de l'utilisation et de la gestion des fonds et du respect des règles publiques burkinabè. Toutefois, il est nécessaire d'étudier la possibilité de rationaliser les procédures pour que les dispositifs techniques consacrent moins de temps à des tâches administratives lourdes et peu intéressantes tant sur le plan professionnel que par rapport aux objectifs de la coopération décentralisée. De même il est nécessaire d'améliorer l'information sur les financements respectifs des CdJ et des communes pour que ceux-ci s'inscrivent dans les règles administratives burkinabè en amenant le conseil municipal à délibérer sur les projets des CCJ.

⁴ De fait, la MCD joue déjà partiellement ce rôle.

Recommandations :

Le dispositif financier pourrait encore être amélioré, pour en clarifier les modes de transfert et les modalités d'instruction, afin de clarifier la responsabilité sur l'affectation des fonds, de désengorger les instances politiques de l'instruction des projets et d'améliorer son efficience administrative :

- Généraliser le transfert financier de Trésor public à Trésor public
Le financement des projets communaux, provinciaux et le cas échéant du service intercommunal devraient pouvoir passer par des transferts financiers de Trésor public à Trésor public, de manière à respecter totalement la réglementation burkinabè.
- Renforcer la participation des communes burkinabè
A l'heure actuelle les communes burkinabè participent à hauteur de 5 % au budget des projets soutenus par le Conseil Général de Seine Maritime. Dans une optique de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes et dans la continuité du renforcement de la capacité de collecte de la fiscalité locale, il serait pertinent que ce montant soit relevé, ou pour le moins, appliqué à l'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée (missions, réunion des instances, service technique provincial...).
- Mettre en place un dispositif de suivi du versement des fonds entre les services compétents
Les difficultés de transferts financiers viennent en grande partie d'un manque de communication entre services du Conseil Général de Seine Maritime, services du Trésor public burkinabè et acteurs de la coopération décentralisée. La mise en place d'une procédure de suivi et de modalités d'information entre le Conseil Général de Seine Maritime, le service technique provincial et les communes du Bam pourra résoudre ce point.
- Mettre en place un fonds de développement au Burkina Faso
Pour les projets communaux et provinciaux, le budget du Conseil Général de Seine Maritime pourrait être abondé sur la ligne d'un fonds de développement provincial (par exemple sur le FPDCT⁵ ou sur une ligne type ARD⁶ des Hauts Bassins). Dans ce cas, le dispositif politique fixerait les grandes lignes de l'utilisation de ce fonds (pourcentage pour les projets provinciaux et pour les projets communaux, critères des droits de tirage par commune, enjeux prioritaires à prendre en compte...) qui serait traduit dans un règlement intérieur et un manuel de procédure. Un comité d'octroi composé d'élus et de personnes qualifiées (y compris un ou deux représentants du dispositif politique) étudierait les projets et déciderait des financements accordés, et pourrait les accorder en conformité avec les procédures du code des marchés publics burkinabè.
- Rechercher des financements complémentaires pour des projets structurants
Le Conseil Général de Seine Maritime a déjà mobilisé des financements externes auprès de la DAECT du MAEE. Dans une optique de développement des actions structurantes au niveau du Bam et de la Seine Maritime, il y a la possibilité pour le Conseil Général de Seine Maritime de monter des dossiers auprès de différents bailleurs comme l'AESN ou l'Europe sur différentes lignes de financement (éducation au développement, ANE/AL...) portés soit par le Conseil Général de Seine Maritime, soit par les communes seinomarines, soit par les communes du Bam.
- Ouvrir l'éligibilité des projets à des actions réalisées exclusivement en Seine Maritime
À ce jour, le Conseil Général de Seine Maritime ne finance pas les actions des comités de jumelage et associations réalisées exclusivement en Seine Maritime. Or l'évolution vers une coopération d'intérêt mutuel basée sur les enjeux des deux territoires, demandera de développer quantitativement et qualitativement des actions en direction des populations du

⁵ Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales

⁶ Agence Régionale de Développement, mise en place dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Région des Hauts Bassins et la Région Rhône-Alpes

département. A ce titre, l'éligibilité de projets en direction des habitants du département sera importante à envisager.

- Etudier la possibilité de faire évoluer le financement des acteurs seinomarins
Enfin, pour, d'une part diminuer les frais de gestion, d'autre part mieux séparer la fonction d'octroi de financement de la fonction d'orientation politique, il pourrait être envisagé la délégation du budget à destination des comités de jumelage et associations seinomarines sous forme de la mise en place d'un fonds de projet qui pourrait être confié à un opérateur départemental (association existante, fédération des comités de jumelage à mettre en place...) et géré par un comité d'octroi paritaire entre élus départementaux, élus communaux et comités de jumelage.

4. Instruments et outils

La question posée ici était d'évaluer la pertinence des outils mis en place (protocole, appels à projet...) et la qualité de la circulation de l'information entre les acteurs.

Constats et évaluation :

Au niveau des outils :

Protocole, fiche association, fiche commune, fiches projets, rapports de suivi-évaluation... Ces outils sont utiles si les porteurs de la coopération décentralisée s'en servent et si les porteurs de projet les emploient comme outils de réflexion. A ce jour, ce n'est pas ou plus le cas, les instruments et outils mis en place ne contribuent donc pas à guider les orientations de la coopération décentralisée et à permettre une instruction et des arbitrages pertinents entre les différents projets en cours de conception ou présentés à l'instruction.

Dans le même temps, d'autres partenaires techniques et financiers (PNGT 2, FPDCT au Faso, CRHN en France) mettent en place des fonds à destination des collectivités burkinabè et/ou des acteurs associatifs, avec leurs propres outils de présentation et d'instruction. Il est sans doute nécessaire à ce stade de re-réfléchir les outils en lien avec ceux que mettent en place les autres acteurs, ceci dans un souci d'efficacité.

Au niveau de l'information :

L'information qui circule est essentiellement une information « bilatérale » entre comités de jumelage ou communes alors que la mutualisation de l'information entre familles d'acteurs et la circulation de l'information aux échelles départementales et provinciales restent encore à ce jour très limitée.

Recommandations :

Au niveau des outils :

En ce qui concerne les outils de gestion de projet, leur mise en place ne peut se faire qu'en y associant un travail conjuguant dans un premier temps une recherche d'harmonisation avec les formulaires des autres partenaires techniques et financiers et dans un deuxième temps, de formations et d'appuis personnalisés à chaque association et comité de jumelage en Seine Maritime et aux communes et comités communaux de jumelage dans le Bam.

Par exemple en Seine Maritime, par rapport aux formulaires des appels à projets et de suivi-évaluation, une fois identifiées les harmonisations possibles avec les formulaires existants (académie, ministère de la Jeunesse et des sports, CRHN...) il pourrait être proposé à chaque comité de jumelage un temps d'accompagnement à leur utilisation.

Dans le Bam, il serait sans doute nécessaire de voir comment il est possible d'harmoniser les formulaires de présentation, les outils de suivi et d'évaluation avec ce qui est demandé par ailleurs par les autres partenaires financiers des communes dans le Bam (FPDCT, PNGT II) de manière à rationaliser le travail d'élaboration des projets et de suivi. Sur cette base, un travail de formation et d'accompagnement pourrait être réalisé en direction des agents du service technique provincial qui pourrait à son tour appuyer les agents des communes.

Au niveau de l'information :

Pour les outils, au vu des difficultés à mettre en place un système d'information global, il semblerait utile de mettre en place un système simple en Seine Maritime, dans le Bam et entre le Bam et la Seine Maritime.

En Seine Maritime, la recommandation serait de constituer des listes de diffusion email par principales catégories d'acteurs. Ces listes de diffusion pourraient permettre dans un premier temps de diffuser par catégorie d'acteurs des informations de la chargée de mission coopération décentralisée vers les autres acteurs et progressivement de mettre en place un maillage de l'information entre les différents acteurs (avec un système de régulation pour éviter un trop grand nombre de courriels) avant éventuellement de passer à des solutions techniques plus élaborées, telles qu'un portail informatique avec un flux rss.

Dans le Bam, le service intercommunal, pourrait jouer le même rôle en direction des élus d'une part et des CCJ d'autre part, à partir d'informations écrites, par téléphone, dans le cadre de réunions formelles ou via des émissions radio.

Enfin, entre le Bam et la Seine Maritime, la mise en place dans le Bam d'un poste de correspondant du Conseil Général de Seine Maritime, connaissant les deux réalités et étant en capacité de recueillir et traiter l'information du Bam comme du département de la Seine Maritime, semble une nécessité pour pouvoir centraliser, sélectionner et rediffuser utilement l'information des différents acteurs de la coopération décentralisée. Dans un premier temps, cela pourrait être sous la forme d'un bulletin d'information écrit et informatique simple, qui offrirait une information régulière et une mise à jour sur les activités de la coopération décentralisée et sur l'actualité de la province et du département.

5. Résultats des actions menées

La question posée était d'évaluer les effets de la coopération sur le développement de la province du Bam et en Seine Maritime.

Constats et évaluation :

Dans le Bam :

Il y a trois types de projet, les projets provinciaux, communaux et des comités de jumelage.

Projets provinciaux

Au moment de l'évaluation, la mise en place d'une police municipale au service de l'ensemble de la province était encore en cours de mise en place et devrait devenir effective à partir du début 2012.

La mise en place d'agents de recouvrements au service des communes, a effectivement démarré début 2011, et de l'avis de tous les interlocuteurs (services de l'Etat, élus...) a permis d'améliorer le niveau de recouvrement par rapport aux années passées, ainsi que de renforcer les services des communes.

Projets des communes

Ces projets ont tous pris du retard, du fait des difficultés dans la mise en place des transferts financiers, et de l'inadéquation des modalités de versement des financements du CG 76 avec la législation burkinabé.

Projets des comités de jumelage :

Il existe deux catégories de projets :

- Des projets structurants, pérennes
Ce sont principalement des projets basés sur une analyse des besoins avec les acteurs locaux et qui sont inscrits soit dans des démarches d'accompagnement dans la durée soit de manière complémentaire à des politiques de l'Etat burkinabé. Ces projets fournissent des services ou des revenus aux populations du Bam et contribuent ainsi durablement à lutter contre la pauvreté. Ces projets sont marqués par la pérennité de leur action.
- Des projets ponctuels peu pérennes
Ce sont des projets qui souvent ont été identifiés de manière rapide, voire qui sont issus d'une idée qui vient du Comité de Jumelage du Nord et dont la pérennité n'a pas été suffisamment pensée. Ces projets fournissent des services ou des revenus aux habitants du Bam, mais ceux-ci ne sont pas durables ou peu adaptés aux besoins et ne fonctionnent pas dans la durée.

Globalement, les résultats des projets sont satisfaisants et apportent des améliorations à la situation des habitants du Bam. Toutefois les projets sont rarement innovants (l'hydraulique, la santé, l'éducation et les AGR constituent l'essentiel des projets financés) ; ils sont extrêmement diversifiés (sur le plan thématique) et dispersés (sur le plan géographique), ce qui au regard des montants investis (0,70 euros de cofinancement du CG 76 par habitant et par an dans la province du Bam) en limite les effets en matière de développement par manque de cohérence entre les différentes interventions et la difficulté à mettre en place des démarches ou dispositifs qui permettraient d'en assurer le suivi, la coordination et la gestion.

Par ailleurs l'opérationnalisation des projets communaux qui concentrent l'essentiel des financements du Conseil Général de Seine Maritime a pris un retard très important. Ce retard a pour corolaire des difficultés au niveau de l'attractivité des marchés lancés par les communes, les budgets sur lesquels sont basés les DAO (dossiers d'appel d'offres) ont été élaborés il y a plusieurs mois et ne sont plus d'actualité, les prix de certains matériaux s'étant envolés (renchérissement des matières premières, du coût de l'énergie et donc du transport...). Ceci a parfois pour conséquences que les entreprises ne

répondent pas aux appels d'offres et ceux-ci sont donc déclarés infructueux, retardant encore l'exécution de ces projets communaux. Cette situation, qui amène certaines personnes rencontrées à questionner la coopération décentralisée, renforce l'attente des élus du Bam pour que la coopération décentralisée permette de réaliser des investissements visibles dans les communes comme ils s'étaient engagés à le faire à leur retour de mission réalisée en Seine Maritime pour la signature du protocole de coopération en 2007.

On note que bien que le travail sur les projets provinciaux ait permis aux élus du Bam d'apprendre à se connaître, à travailler ensemble et à développer une certaine familiarité, la tendance générale des élus du Bam est de considérer la coopération décentralisée comme un moyen d'obtenir des financements pour mettre en œuvre des réalisations ponctuelles dans leurs communes, que ce soit à travers leur comité communal de jumelage ou directement au niveau communal. Les élus du Bam restent donc dans une approche où la coopération décentralisée est très centrée sur la réalisation d'équipements et sur une vision de la coopération décentralisée qui reste à l'échelle communale. Les enjeux du développement au niveau provincial ne sont pas réellement pris en compte, comme le démontre le fait que depuis les deux premiers projets conçus en 2007-2008, aucun nouveau projet provincial n'a été proposé par les élus du Bam et même aucun projet à une échelle de deux communes ou plus n'a été impulsé par les élus.

Les projets mis en œuvre, en dehors des deux projets provinciaux, rentrent donc dans une logique de « saupoudrage », sans réelle cohérence ni territoriale ni thématique.

Dans le département de la Seine-Maritime :

Au niveau des comités de jumelage :

Le service coopération décentralisée du CG 76 a une connaissance limitée des actions qui sont menées en Seine Maritime par les comités de jumelage sur leurs financements propres. En particulier en matière d'éducation au développement le CG 76 manque d'une vision claire des messages qui sont transmis aux scolaires (primaire, collèges, lycées, enseignement supérieur...) dans le cadre des actions que mènent pratiquement tous les comités de jumelage. De fait, le CG 76 est peu présent par rapport aux actions que mènent les CdJ au Nord.

Le travail de formation des comités de jumelage et de capitalisation des pratiques qui vient d'être initié va dans ce sens, mais demandera sans doute un « pilotage fort » et la mise en place de relais au sein des comités de jumelage pour avoir de réels effets.

Recommandations :

La recommandation est d'inscrire les cofinancements des projets des communes comme des comités de jumelage dans la définition de priorités stratégiques à l'échelle de la coopération décentralisée dans le cadre des orientations définies par le dispositif politique.

Cela passe par la fixation d'un certain nombre de critères de financement :

- clef de répartition des enveloppes de financement (du Conseil Général de Seine Maritime et des communes du Bam) entre projets à l'échelle provinciale, intercommunale ou communale,
- fixation annuelle ou pluriannuelle de priorités stratégiques, de manière à avoir un effet sensible dans un domaine. Par exemple donner la priorité (plus de X % des financements accordés pendant Y années) à des projets dans le domaine de la santé de manière à avoir un impact en termes de santé publique, à mettre en place sur l'ensemble de la province un appui aux dispositifs de gestion et des mécanismes de relation avec l'Etat, de pouvoir suivre les effets de cette politique en matière de santé publique à l'échelle provinciale...
- mise en place d'un bonus à l'innovation, en finançant à 100 % des projets innovants, même si ils sortent des priorités stratégiques.

Cela passe également par la recherche systématique d'un effet levier en allant chercher des cofinancements extérieurs (FSD, UE, AESN, FPDCT...) dès que cela semble possible.

6. Développement d'une coopération de territoire à territoire

La question posée ici était d'évaluer les synergies entre les acteurs de Seine-Maritime et l'implication des services des collectivités territoriales.

Constats et évaluation :

A ce jour la coopération décentralisée entre la Seine Maritime et le Bam mobilise principalement en Seine Maritime des citoyens, à travers les associations et comités de jumelage, des élus des communes en coopération décentralisée avec les communes du Bam, quelques agents des services du Conseil Général et les conseillers généraux membres de la commission coopération décentralisée.

D'autres acteurs du territoire seinomarin, comme les établissements scolaires sont impliqués, mais davantage comme support de l'action des associations et comités de jumelage que comme acteurs à part entière. Il faut noter que certains comités de jumelage élargissent le champ des acteurs impliqués en mobilisant des centres sociaux, des EPADH, des RPA, des IFSI, des CFA et autres acteurs de leur territoire. Toutefois, au regard du potentiel que représente cette coopération, on est encore loin du maillage d'acteurs qu'il serait possible de mobiliser en Seine Maritime comme dans le Bam dans une optique de coopération de territoire à territoire.

Recommandations :

La plupart des recommandations faites autour des quatre premiers points de cette évaluation, vont dans le sens de développer une coopération de territoire à territoire en mobilisant les différents acteurs autour d'enjeux pour le territoire seinomarin et pour la province du Bam. La mise en œuvre de ces recommandations devrait permettre d'identifier d'autres acteurs du territoire qu'il serait possible et pertinent de mobiliser autour de chaque projet ou action mis en œuvre.

Par exemple, un travail spécifique avec le milieu scolaire implique de mobiliser l'académie, un travail sur l'efficacité énergétique peut permettre de mobiliser la chambre des métiers, la CAPEB et des centres de formation technique. Un projet sur la protection du lac Bam demanderait de mobiliser les organisations agricoles départementales ; un projet d'éducation au développement orienté autour de la lutte contre le racisme pourrait s'articuler avec les actions des associations actives dans ce domaine dans le département...

Chaque action sur le territoire seinomarin est le moyen d'impliquer des acteurs qui sont pour le moment étranger à la coopération décentralisée ; et chaque projet d'envergure dans la province du Bam est le moyen d'impliquer des acteurs seinomarins qui peuvent apporter des compétences, une expérience et une envie d'échanger et d'apprendre des partenaires burkinabè.

La mise en œuvre d'une politique de coopération décentralisée s'inscrivant dans une relation de territoire à territoire, demande toutefois que le Conseil Général de Seine Maritime change son positionnement, en devenant de plus en plus un ensemblier, un accompagnateur des dynamiques, et de moins en moins le pilote de l'ensemble de la relation. Passer à une coopération de territoire à territoire demande donc dans un premier temps de mobiliser et d'impliquer le Conseil Général. En effet, le moment semble opportun pour que, d'une part des services du Conseil Général s'impliquent dans la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime et que, d'autre part des articulations se construisent entre la politique de coopération décentralisée et d'autres politiques du Conseil Général. En d'autres termes, les conditions semblent réunies pour construire de la transversalité autour de la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, transversalité qui est une des conditions de la mobilisation des acteurs du territoire.

Pour cela il sera nécessaire de :

- Avoir clarifié les enjeux à coopérer entre le Bam et la Seine Maritime

Pour être en mesure de mener des actions qui mobilisent réellement les services du Conseil Général de Seine Maritime ainsi que les communes de la province du Bam, il est nécessaire que ces actions correspondent à des enjeux forts des territoires, ici et/ou là bas.

Pour cela, il est nécessaire d'avoir réalisé un travail d'identification des enjeux à coopérer pour le territoire de la Seine Maritime comme pour le territoire du Bam, afin de prioriser les enjeux sur lesquels les deux territoires veulent et sont en mesure de s'engager.

- Organiser un réseau de correspondants « coopération décentralisée » au sein des services

A partir de l'intérêt déclaré d'agents des services du département, il pourrait être mis en place un réseau de correspondants qui réunisse les agents motivés par la coopération décentralisée et en mesure d'y consacrer un peu de temps, qui puisse servir d'espace de réflexion sur les actions à mener, de suivi des actions en cours...

- Identifier les politiques départementales qui peuvent se croiser avec la politique de coopération décentralisée

La commission coopération décentralisée et le réseau de correspondants au sein des services pourraient identifier sur le plan politique et opérationnel les croisements possibles entre la politique de coopération décentralisée et les autres politiques départementales, pour, à budget constant, favoriser l'articulation entre les politiques par la mise en place d'instruments communs.

Par exemple il pourrait sans doute être possible d'articuler la politique de coopération décentralisée et la politique jeunesse en prévoyant des bonifications aux collèges qui utiliseraient les dotations péri-éducatives sur des thématiques en lien avec la coopération décentralisée.

- Faire évoluer le rôle du responsable de la coopération décentralisée vers un rôle d'ensemblier

Mobiliser les services du Conseil Général demanderait alors au responsable de la coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime d'être plus dans un rôle de coordination et d'animation des différents services impliqués. Pour cela la présence dans le Bam d'un correspondant du Conseil Général de Seine Maritime capable de faire le lien entre le Burkina et la France deviendrait une quasi obligation et la réflexion sur le positionnement de la chargée de mission coopération décentralisée dans l'organigramme des services demanderait à être réouverte.

- Monter des dossiers de financement européens pour démultiplier les moyens

Enfin, à partir de ces premiers travaux, il pourrait être possible de mobiliser le Service Europe pour monter des projets européens sur des thématiques novatrices, qui concernent les territoires du Bam et de la Seine Maritime et qui peuvent impliquer d'autres territoires partenaires.

Ces projets novateurs pourraient être les suivant :

- le développement d'une politique d'éducation au développement et à la citoyenneté internationale en Seine Maritime et dans le Bam, en direction des scolaires, en croisant des intervenants burkinabè dans les établissements scolaires français et des intervenants français dans les établissements scolaires burkinabè ;
- le développement d'un dispositif de contrôle par les collectivités territoriales et les citoyens sur les risques industriels, que ce soit dans la pétrochimie en Seine Maritime et dans le domaine minier dans le Bam ;
- le développement d'un projet de protection contre les risques d'inondation et de protection des berges en Seine Maritime et de lutte contre l'ensablement du lac Bam ;
- la mobilisation des acteurs du territoire seinomarin (direction de l'environnement du Conseil Général de Seine Maritime, chambre des métiers, CAPEB, établissements d'enseignement technique...) autour d'un projet de maîtrise de la consommation énergétique dans le Bam dans la perspective de l'électrification de tous les chefs lieux des communes de la province.

7. Des conditions réunies pour aller plus loin

Un peu plus de trente ans après le début des relations entre la Seine Maritime et le Bam, six ans après la mise en place de la communalisation intégrale au Burkina Faso, au terme du protocole signé en 2007 qui a fixé les nouvelles orientations de la coopération décentralisée et alors que le gouvernement burkinabé a pris le décret régissant les intercommunalités, les conditions sont réunies pour que la coopération décentralisée entre les communes du Bam, le Conseil Général et les communes de Seine Maritime continue à évoluer, et devienne exemplaire.

Pour cela, les élus burkinabé et français, leurs services et les acteurs de la société civile du Bam et de la Seine Maritime vont devoir prendre le temps de se parler pour s'accorder sur de nouvelles orientations et sur la place de chacun dans celles-ci.

Ce temps de dialogue est particulièrement nécessaire pour que chacun puisse dire ce qu'il attend de cette relation de coopération et pour asseoir celle-ci sur des bases claires et partagées.

RAPPORT INTEGRAL

I. L'évaluation demandée⁷

L'initiative de cette évaluation, la seconde de la coopération décentralisée entre le département de la Seine Maritime et la province du Bam revient au département de Seine Maritime et a été validée par les différents partenaires.

La mise en œuvre de la présente évaluation est suivie par deux comités de pilotage, l'un au Sud et l'autre au Nord. Ces comités de pilotage impliquent des représentants des principaux acteurs impliqués dans la coopération entre les deux territoires, assurent le co-pilotage de l'évaluation et sont impliqués aux principales phases de celles-ci par des réunions de restitution et mise en débat des principaux résultats du travail mené par le CIEDEL.

L'enjeu de cette évaluation est double :

- Améliorer la politique de coopération décentralisée impulsée depuis 2005 et les outils mis en place en vue de l'élaboration de la nouvelle convention de coopération 2012-2014,
- Rendre compte au MAE qui a contribué au financement de la relation et des actions de coopération décentralisée depuis 2007.

Le champ de l'évaluation concerne :

- La période 2007 – 2011 qui correspond à la période de mise en œuvre opérationnelle des évolutions de la relation et des actions de coopération décentralisée dans le cadre du protocole signé en 2007,
- Les relations de coopération décentralisée entre les différents partenaires,
- Les actions menées en France et au Burkina Faso, principalement celles qui sont cofinancées par le Conseil Général.

Les objectifs de l'évaluation sont pluriels et peuvent s'organiser comme suit :

- *Sur le plan de la qualité de la relation partenariale*
 - Evaluer la qualité de la relation partenariale entre les familles d'acteurs,
 - Vérifier que les acteurs partagent la même vision du partenariat, de ses enjeux et des objectifs de la coopération :
 - ➔ Elaborer des recommandations pour améliorer le partage des fondements de la relation de coopération décentralisée.
- *Sur le plan des dispositifs institutionnels*
 - Vérifier la pertinence des dispositifs politiques, techniques et financiers et de l'organisation mise en place (cadre de concertation, opérateur technique, circuit financier via le trésor public),
 - Vérifier la cohérence de l'organisation institutionnelle et identifier les points de blocage décisionnel, organisationnel et technique,
 - Vérifier l'efficacité de la démarche visant le développement de la coopération intercommunale dans la province du Bam :
 - ➔ Elaborer des recommandations sur les dispositifs institutionnels et l'organisation entre les acteurs,
 - ➔ En particulier, élaborer des recommandations visant à améliorer les fonctions d'appui technique, les circuits financiers et les modalités de décaissement.
- *Sur le plan des instruments et des outils*
 - Evaluer la pertinence du protocole, des appels à projets et des outils de gestion de projet mis en œuvre,

⁷ Partie rédigée à partir des termes de référence et de la note de cadrage de l'évaluation.

- Evaluer la qualité de la circulation de l'information :
 - ➔ Elaborer des recommandations pour améliorer et simplifier les instruments et les outils de gestion de projet et pour renforcer la circulation de l'information, ici, là bas et entre ici et là bas.
- *Sur le plan des résultats des actions menés*
 - Evaluer les effets de la coopération sur le développement de la province du Bam et en Seine Maritime :
 - ➔ Elaborer des recommandations pour que les actions menées aient des effets plus importants sur les deux territoires.
- *Sur le plan du développement d'une coopération de territoire à territoire*
 - Evaluer les synergies entre les acteurs de Seine Maritime impliqués dans la coopération,
 - Evaluer l'implication des services des collectivités territoriales de Seine Maritime dans la coopération,
 - Evaluer l'implication des autres acteurs du territoire de la Seine Maritime (écoles, organisations professionnelles agricoles, structures de santé...) :
 - ➔ Elaborer des recommandations pour parvenir à développer l'implication des services des collectivités, des acteurs des territoires et les synergies entre acteurs en Seine Maritime,
 - ➔ Dégager des pistes pour développer une coopération d'intérêt mutuel entre le Nord et le Sud.

De manière opérationnelle, les résultats attendus sont :

- Un bilan quantitatif et qualitatif des résultats obtenus,
- Des recommandations permettant d'alimenter :
 - o L'élaboration du protocole de coopération 2012-2014,
 - o L'évolution du dispositif institutionnel sur les plans politique, technique et financier,
 - o L'évolution des appels à projets et des modalités de décaissement,
 - o Le cahier des charges de l'opérateur,
 - o Le « retour » sur le territoire de la Seine Maritime.

Ces recommandations doivent prendre en compte les évolutions du contexte, tant sur le plan du contexte institutionnel national (textes sur l'intercommunalité) que sur le plan des enjeux du territoire provincial avec le développement du site aurifère de Bissa-Zandkom sur la commune de Sabcé et d'éventuels autres sites miniers.

Il s'agit donc bien d'une évaluation rétrospective et prospective qui vise à aider à la prise de décision les différents acteurs de la coopération décentralisée.

La démarche d'évaluation mise en œuvre

La démarche d'évaluation mise en œuvre a été caractérisée par :

- Un co-pilotage de l'évaluation par les comités de pilotage Nord et Sud constitués comme suit :
 - o Comité de pilotage Nord : deux représentants des élus du Conseil Général, deux représentants des communes et associations de communes, deux représentants des comités de jumelage et associations, trois représentants des services, un représentant du F3E,
 - o Comité de pilotage Sud : deux représentants des élus des 9 communes du Bam, deux représentants des comités de jumelage des 9 communes du Bam, deux représentants de la société civile, le directeur de la MCD,

- Un souci de cadrage précis et partagé de l'évaluation permettant de clarifier et hiérarchiser les attentes des deux comités de pilotage,
- Une attention particulière à faire partager les avancées de l'évaluation aux personnes en charge du suivi et aux deux comités de pilotage. Réunions de travail avec les services et les élus du CG 76, réunions des comités de pilotage Nord et Sud, puis restitutions aux différents acteurs... ont rythmé le déroulement de l'évaluation et ont permis de faire partager progressivement le jugement évaluatif et les recommandations pour que celles-ci soient appropriées par les différents acteurs concernés.
- L'implication de l'évaluateur burkinabè pour les missions de terrain tant au Burkina Faso qu'en France, de manière à pouvoir croiser les regards et construire une véritable vision partagée sur les résultats de l'évaluation.

Le déroulement de l'évaluation

Etape 1 : Cadrage de l'évaluation

A partir de contacts préliminaires en France au Conseil Général de Seine Maritime avec l' élu en charge de la coopération décentralisée et la chargée de mission du service ainsi qu'au Burkina Faso avec la Maison de la Coopération décentralisée (MCD) et l'opérateur technique de la coopération décentralisée, et de la tenue de deux comités de pilotage de l'évaluation au Nord et au Sud, les évaluateurs ont produit une note de cadrage définitive, précisant :

- Les enjeux, l'objet et les objectifs de l'évaluation, les questions évaluatives et la méthodologie de l'évaluation telle qu'arrêtée,
- L'échantillon des personnes ou organisations à rencontrer,
- Les critères de sélection des projets à évaluer et l'échantillonnage de ceux-ci,
- Le calendrier de l'évaluation.

Etape 2 Mission préparatoire en France et au Burkina Faso et préparation des missions terrain

Cette seconde étape dans le processus, basée sur l'exploitation de la documentation et la réalisation d'entretiens exploratoires en Seine Maritime comme au Burkina Faso visait à produire un **premier bilan descriptif de la coopération décentralisée** entre le Conseil Général de Seine Maritime et la province du Bam et une première analyse sur les principales questions évaluatives.

Etapes 3 et 4 : Evaluation en France et au Burkina Faso

La phase terrain a débuté au Burkina Faso, dans le souci pour l'équipe d'évaluation de laisser une large place à la parole des acteurs du Sud, afin d'alimenter finement les échanges et réflexions sur les évolutions à conduire dans la coopération côté français. Elle a permis de rencontrer des élus municipaux et régionaux, des responsables des comités de jumelage (CdJ), des responsables des organisations de la société civile, des porteurs de projet appuyés dans le cadre de la coopération décentralisée.

Elle devait être conduite conjointement par les deux évaluateurs, mais pour des raisons de santé de l'évaluateur français, elle a été menée uniquement par l'évaluateur burkinabè.

Précédée par une réunion du comité de pilotage sud, elle a été conclue par une restitution au même comité de pilotage sud, puis une restitution au comité de pilotage nord.

La phase terrain a ensuite continué en Seine Maritime, avec les deux évaluateurs qui ont réalisé des entretiens avec des élus municipaux et départementaux, avec des agents du Conseil Général de Seine Maritime et avec des responsables des comités communaux de jumelage (CCJ).

Cette phase terrain en Seine Maritime s'est conclue par une restitution à chaud au comité de pilotage Nord et par une restitution avec les élus des neuf communes du Bam et les représentants des comités de jumelage.

Etape 5 et 6 : Rédaction et restitution du rapport provisoire

A partir du travail réalisé durant les missions de terrain et des restitutions intermédiaires, les évaluateurs ont rédigé le rapport provisoire qui visant à répondre aux enjeux de l'évaluation faisait une large place aux recommandations.

Ce rapport provisoire a été restitué à chacun des deux comités de pilotage. Ces restitutions ont mis l'accent sur la présentation et la mise en discussion des questions prospectives.

Etape 7 : Entretiens et réunions complémentaires

Sur la base des restitutions du rapport provisoire et du contenu des débats, quelques entretiens et réunions complémentaires ont été organisés - en France et au Burkina Faso - pour compléter l'analyse et disposer des éléments nécessaires à la rédaction du rapport final, ainsi que pour faire avancer les recommandations dans l'agenda des responsables associatifs, techniques et politiques de la coopération décentralisée.

Etape 8 : Rédaction et restitution du rapport final

Enfin, les évaluateurs ont rédigé le présent rapport final de l'évaluation qui a fait l'objet de plusieurs restitutions, l'option ayant été de privilégier des restitutions par catégorie d'acteurs plus qu'une restitution large, ceci de manière à pouvoir adapter les apports à chaque catégorie d'acteurs :

- En Seine Maritime, en septembre 2012 auprès des comités de jumelage, des services du CG 76, de la commission ad hoc coopération décentralisée du CG 76 et de responsables des services et du cabinet du CG 76,
- Dans le Bam fin octobre 2012, auprès des élus et comités de jumelage.

II. Bilan récapitulatif succinct des actions réalisées entre 2007 et 2011

De manière succincte, sur la base des documents remis, il est possible de synthétiser les actions réalisées depuis 2007 de la manière suivante.

1. Sur le plan politique :

- Elaboration d'un protocole de coopération quadriennal à partir de juillet 2007, fixant :
 - o Les priorités de coopération :
 - Les projets d'appui institutionnel,
 - Les projets de développement durable,
 - o L'engagement financier du département à hauteur de 280 000 € par an ;
- Signature du protocole à l'occasion d'une mission des élus des 9 communes burkinabè en Seine Maritime du 26 juin au 9 juillet 2007.
- Mise en place d'un cadre de concertation Nord (deux réunions ordinaires prévues par an).

Date de réunion	Compte-rendu disponible	
	Oui	Non
05/06/2008	X	
15/09/2008		X
11/03/2009	X	
02/07/2009	X	
02/09/2009	X	
01/04/2010	X	
19/05/2010		X
14/06/2011	X	

- Mise en place d'un cadre de concertation Sud (deux réunions ordinaires prévues par an).

Date de réunion	Compte-rendu disponible	
	Oui	Non
24/07/2009	X	
16/10/2009 ⁸	X	
12/06/2010	X	
23/10/2010 ⁹	X	
30/04/2011		X
27/08/2011	X	

- Mise en place de réunions conjointes des deux cadres de concertation (une réunion prévue par an).

Date de réunion	Compte-rendu disponible	
	Oui	Non
08/12/2007 (réunion uniquement d'élus)	X	
25/11/2008	X	
05/12/2010	X	

⁸ Rencontre uniquement des maires des 9 communes

⁹ idem

2. Sur le plan technique :

- Mise en place après appel d'offres d'un opérateur technique depuis le 01 avril 2008 jusqu'au 15 novembre 2011

Durée du marché	Montant total	Montant annuel
Trois ans (04/2008 à 04/2011)	112 216 €	37 405 €
Huit mois (mars à octobre 2011)	19 435 €	29 152 €

- Adhésion à la MCD
6000 € par an
- Organisation d'actions de renforcement des capacités en direction des comités de jumelage (CdJ) français (exclusivement ou dans le cadre plus large de l'appui aux associations de solidarité internationale seinomarines) :

Actions réalisées	Période	CdJ mobilisés
Cycle de formation des CdJ	2007 (6 journées de formation)	7 CdJ
Cycle de formation des CdJ	2010	9 CDJ
Capitalisation des actions des CdJ	2011-2012	En cours
Cycle de formation des associations de solidarité internationale	2011-	Aucun en 2011

- Réalisation de missions techniques de la chargée de mission coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime :

Date de la mission	Durée en jours	Mission technique uniquement	Mission technique et politique
4 au 13 décembre 2007	10 jours		X
23 novembre au 8 décembre 2008	16 jours		X
24 au 30 juillet 2010	7 jours	X	
4 au 8 décembre 2010	5 jours		X
Durée moyenne des missions par an	9,25 jours		

- Réalisation de missions techniques de l'opérateur burkinabè en Seine Maritime :

Date de la mission	Durée en jours	Mission technique uniquement	Mission technique et politique
30 juin au 7 juillet 2009	8 jours	X	

3. Sur le plan financier :

Récapitulatif du nombre de projets / des montants engagés pour chaque commune - période 2007 à 2011								
commune	nombre de projets CdJ	montant des projets CJ (€)	nombre de projets communaux	Montant des projets communaux (€)	nombre de projet au total	montant total des projets (€)	nombre d'habitants (2006)	Montant par habitant (CdJ + communes) (€)
Bourzanga	10	65 523	2	36 503	12	102 026	48 545	2,10
Guibaré	12	32 241	3	52 269	15	84 510	23 830	3,55
Kongoussi	14	51 435	3	53 337	17	104 772	68 807	1,52
Nasséré	9	88 216	3	40 411	12	128 627	10 507	12,24
Rollo	3	19 349	3	42 959	6	62 308	26 722	2,33
Rouko	10	52 917	1	15 808	11	68 725	13 651	5,03
Sabcé	12	28 948	3	75 770	15	104 718	23 668	4,42
Tikaré	8	50 655	3	55 780	11	106 435	37 702	2,82
Zimtenga	12	61 546	3	41 557	15	103 103	23 660	4,36
Total	90	450 830	24	414 394	114	865 224	277 092	3,12
Projets provinciaux			2	72215				
Projet eau SOS SI (5 communes)			1	50000				
Total des projets intercommunaux			3	122215				
Total 2007/2011					117	987439	277092	3,56

Ce sont 117 projets qui ont été mis en œuvre depuis 2007, représentant un financement du Conseil Général de Seine Maritime de 3,56 euros par habitant, soit un peu moins d'un euro par habitant et par an.

Les projets menés à l'échelle provinciale ont été :

- En 2009 :
 - o projet collecteurs d'impôt 45 615 €,
 - o projet eau / assainissement : 50 000 €,
- En 2010 : projet de mise en place d'une police municipale : 26 600 €.

III. Evaluation de la coopération décentralisée

1. Qualité de la relation partenariale et partage de la vision du partenariat

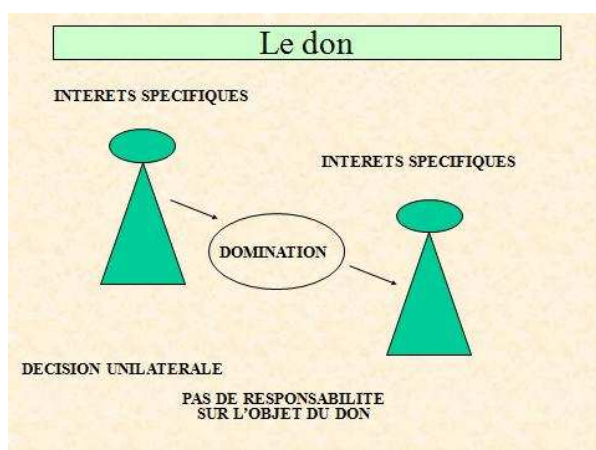
1.1 La qualité des relations partenariales entre les familles d'acteurs impliquées dans les relations de coopération décentralisée

Un préalable, la notion de partenariat

Le terme « partenariat » est un terme extrêmement polysémique qui progressivement est utilisé pour désigner de manière générique tout type de relation entre acteurs. Or il nous semble que la notion de partenariat, en particulier dans le contexte du développement, est une notion bien spécifique, qui occupe une place particulière dans la typologie des relations entre acteurs.

Le champ des relations entre acteurs peut s'analyser au regard de plusieurs grandes catégories :

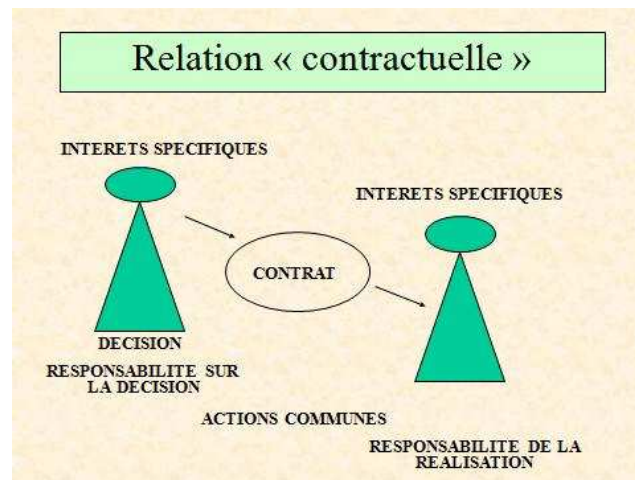
- La relation humanitaire de don :



La relation humanitaire relève d'une décision unilatérale du donateur envers celui qui reçoit. La relation humanitaire n'engage alors que celui qui donne, le destinataire du don n'ayant pas de responsabilité par rapport à l'objet du don et à son usage.

La relation humanitaire, le don, s'inscrit de fait dans une relation de domination ; même si elle n'engage pas formellement le bénéficiaire, celui-ci reste débiteur du donateur.

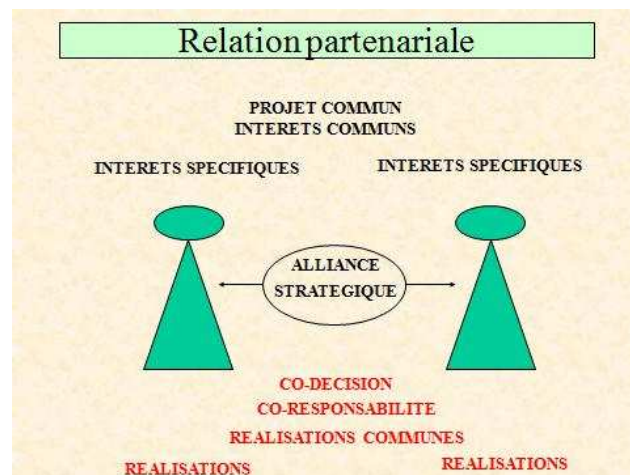
- La relation contractuelle :



La relation contractuelle est de plus en plus développée aussi bien dans le cadre de financement de projets (c'est le cas de très nombreux appels à projets, par exemple), de marchés de prestations de services ou pour ce qui concerne la délégation de service public. Elle s'inscrit dans une logique de séparation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

L'organisme qui contractualise avec le décideur est alors réduit au rôle d'opérateur, d'exécutant du maître d'ouvrage.

- La relation partenariale :



La relation partenariale est ici entendue comme une relation centrée sur une alliance en vue de la réalisation d'un projet commun, où chaque partenaire apporte ce dont il dispose : financement, compétences, temps...

Le projet commun, basé sur des valeurs communes, passe par l'identification et la recherche d'intérêts et d'objectifs communs à atteindre à travers des réalisations qui engagent la responsabilité de l'ensemble des partenaires.

Le partenariat est donc un processus d'acteurs qui décident en commun d'agir dans le cadre d'un projet défini autour d'intérêts communs et qui donc partagent la responsabilité sur les actions qu'ils mènent ainsi que sur les résultats de celles-ci.

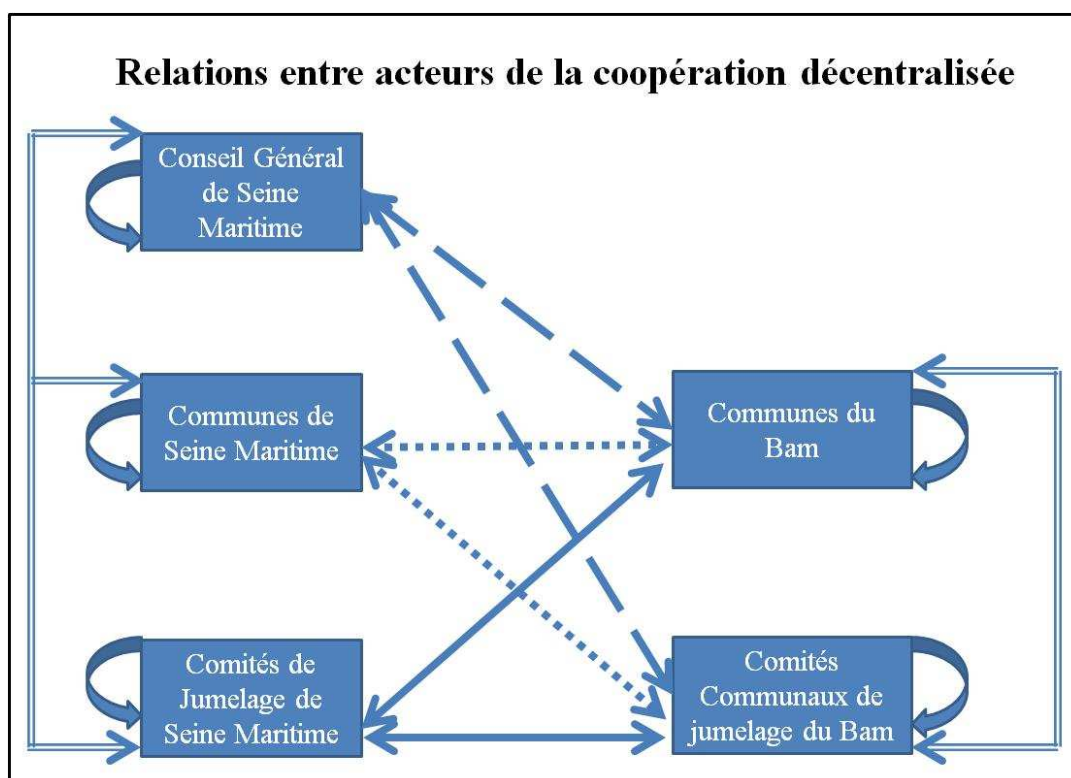
Le partenariat n'est pas exclusif, chaque partenaire ayant ses propres projets en fonction de ses intérêts spécifiques.

C'est à partir de cette définition exigeante mais gage d'une coopération décentralisée de territoire à territoire impliquant une diversité d'acteurs, que nous allons apprécier la qualité de la relation partenariale entre les acteurs de la coopération entre le département de Seine Maritime et la province du Bam.

Les relations partenariales dans le cadre de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée entre le Conseil Général de Seine Maritime et la province du Bam est caractérisée par la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs de natures différentes en Seine Maritime (élus départementaux, élus communaux, services des collectivités territoriales, associations et comités de jumelage) comme dans le Bam (élus communaux, comités communaux de jumelage - CCJ -, porteurs de projet, associations d'appui au développement¹⁰...

En conséquence, les relations entre acteurs sont nombreuses, diversifiées et complexes. Il est possible de représenter les relations entre les principaux acteurs de la relation de coopération décentralisée comme ci-dessous :



Il existe de fait trois catégories de relations :

- les relations au sein d'une même famille d'acteur (relations entre les élus des communes du Bam, relations entre conseillers généraux du CG76...)
- les relations entre les familles d'acteurs au sein d'un même territoire (relations entre élus des communes de la province du Bam et comités communaux de jumelage ; relations entre élus du Conseil Général de Seine Maritime, élus des communes et comités de jumelage...),
- les relations entre les familles d'acteurs de Seine Maritime et du Bam (relations entre les communes seinomaines et communes du Bam...)

¹⁰ Il convient de ne pas oublier dans les acteurs impliqués, les établissements scolaires, les familles (en particulier pour le parrainage), les sponsors et autres financeurs, ainsi que d'autres acteurs du territoire. Nous ne les évoquons pas ici mais dans le point 6 de l'évaluation qui traite de la coopération de territoire à territoire.

Il est difficile de traiter en détail de toutes les relations. Toutefois si l'on s'intéresse aux relations entre les principaux acteurs, il est possible de faire les constats suivants, qui permettent de tirer des conclusions en termes de qualité de la relation partenariale entre acteurs.

Relations au sein d'une même famille d'acteurs en Seine Maritime

Relations entre les conseillers généraux impliqués dans la relation de coopération décentralisée

Les conseillers généraux impliqués dans la coopération décentralisée se retrouvent dans le cadre de la commission Coopération Décentralisée et dans le cadre du Cadre de Concertation Nord (CCN).

A ce titre, ils sont en relation régulière entre eux et sont informés de l'évolution des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée par les services. Ils débattent mais essentiellement des projets qui leur sont soumis pour financement. De plus, incidemment à partir des débats sur les projets, ils sont amenés à débattre de questions plus de fond.

De fait, à ce jour, il y a peu de mutualisation des expériences des conseillers généraux en relation avec la coopération décentralisée, en particulier des expériences des conseillers généraux qui ont également un mandat de maire et qui sont impliqués dans une relation avec une commune du Bam.

De même, il y a encore peu de discussion de fond sur la politique de relations internationales et de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, sur l'articulation entre les différents volets de la politique internationale du Conseil Général de Seine Maritime et de la place du Conseil Général de Seine Maritime en relation avec les autres acteurs.

Relations entre élus municipaux en charge de la coopération décentralisée de leur commune ou groupements de communes

Il n'existe pas de relation entre les élus municipaux des 9 communes ou associations de communes de Seine Maritime en lien avec les communes du Bam.

En dehors des élus municipaux qui sont à la fois conseillers généraux ou membres du CCN, les élus municipaux (maires ou adjoints en charge de la coopération décentralisée) n'ont pas de relation formelle entre eux.

Il n'existe pas d'espace de concertation ou de mutualisation d'expérience entre élus municipaux sur la coopération décentralisée avec le Bam, chaque commune menant sa coopération de manière indépendante.

Relations entre les comités de jumelage

Ces relations, qui n'existaient pas il y a quelques années, vont en se développant comme le montre le fait que des réunions annuelles entre comités de jumelage ont été mises en place il y a quelques années et sont maintenant devenues semestrielles et que des projets sont conçus et portés par plusieurs comités de jumelage. Il en est ainsi de la création de l'Association des Amis de la Maison d'Appui au Développement Economique et à la Formation de la commune de Nassere (AAMADEFON) qui « émane de la volonté de l'association « Montivilliers Nassere » (...) et de l'association Tora Cœur de Caux »¹¹. C'est aussi le cas de la mise en place du « concours du CSPS le plus propre », initiative d'EIE pour laquelle « les comités de jumelage et les associations de Seine Maritime intervenant dans le Bam ont donné leur accord pour l'organisation du concours sur 3 ans et pour solliciter une subvention auprès du Conseil général de Seine Maritime »¹².

Toutefois ces améliorations ne doivent pas masquer des difficultés de fond :

¹¹ In statuts de l'Association des Amis de la Maison d'Appui au Développement Economique et à la Formation de la commune de Nassere, (AAMADEFON), sans date.

¹² In document de projet présenté par EIE pour l'appel à projet 2011 du Conseil Général de Seine Maritime

- La première est une difficulté interne liée au fonctionnement même de certains comités de jumelage et associations qui souffrent d'un déficit de démocratie interne¹³ ce qui peut entraîner des conflits, des inflexions dans les orientations des CdJ au gré des changements de responsables associatifs et le départ de certains membres, départ définitif ou vers d'autres comités de jumelage... ;
- La seconde est jusqu'à ce jour un manque de mutualisation entre les comités de jumelage et associations sur les actions menées tant en Seine Maritime que dans le Bam, ce manque de mutualisation ayant pour conséquence un manque d'efficacité dans les activités (plusieurs comités de jumelage travaillant indépendamment sur les mêmes thématiques) et parfois un manque de cohérence dans les actions menées (par exemple : les critères de choix des enfants parrainés et les formes de contractualisation pour les parrainages ne sont pas discutés entre CdJ et ne sont pas cohérents d'un CdJ à l'autre).

L'histoire de chacun des comités de jumelage, leur taille respective, le profil des membres, la nature des relations avec les communes, leur situation financière ... tout cela constitue un ensemble complexe qui rend difficile et en même temps nécessaire le développement de réelles relations partenariales entre eux-ci.

Le démarrage en 2012 de travaux de capitalisation d'expérience associant plusieurs comités de jumelage sur des thématiques jugées d'importance par les comités de jumelage est sans aucun doute un bon moyen de développer la mutualisation d'expérience et à terme de mettre en place des relations partenariales entre comités de jumelage.

Relations au sein d'une même famille d'acteurs dans le Bam

Relations entre les communes

Les relations entre les communes se font essentiellement dans le cadre des réunions du Cadre de Concertation Sud (CCS) où les 9 communes sont représentées par leurs maires. Ces relations se poursuivent dans le cadre des réunions conjointes des deux cadres de concertation (Nord et Sud), des activités liées à la mise en œuvre des projets provinciaux (voyage d'étude à Tenkodogo par exemple) et des réunions spécifiques comme par exemple dans le cadre de la mise en œuvre de la présente évaluation.

Ces réunions, qui ne sont pas exclusives de l'existence d'autres espaces de relations entre les élus des neuf communes de la province¹⁴, ont permis de développer une bonne interconnaissance entre les élus, débouchant sur une certaine familiarité et des relations de confiance au-delà des clivages qui peuvent parfois exister entre élus. Toutefois, à ce jour, ce rapprochement n'a pas débouché sur de nouvelles actions conjointes entre les communes, aucun projet entre deux ou davantage de communes n'ayant vu le jour au-delà des trois projets provinciaux.

Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'il n'y a pas eu de travail mené pour identifier les enjeux communs entre les communes, qui pourrait déboucher sur l'émergence de politiques et projets intercommunaux ou provinciaux. Chaque commune reste avant tout préoccupée par ses propres enjeux et problèmes.

Relations entre les CCJ

¹³ Certains membres de comités de jumelage, quand ils parlent de la gouvernance de leur comité de jumelage n'hésitent pas à utiliser le terme de « potantat » ou de « féodalité ».

¹⁴ Il existe d'autres espaces de relation entre élus des 9 communes. C'est en particulier le cas du cadre de concertation provincial, des réunions convoquées à initiative du représentant de l'Etat au niveau provincial, des réunions convoquées dans le cadre de l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) ou des réunions à caractère politique liées à l'adhésion politique des élus.

Il n'y a pas de relation formelle et très peu de relation informelle entre les CCJ des neuf communes du Bam. Les sessions de formation initialement prévues en leur faveur qui auraient pu favoriser des espaces de rencontre n'ont pas été réalisées. Les deux représentants des CCJ au CCS n'ont pas de contacts avec les autres CCJ et ne partagent presque pas d'informations avec eux.

Relations entre familles d'acteurs en Seine Maritime

Relations entre le Conseil Général de Seine Maritime et les communes et groupements de communes

Il n'existe pas de relation formelle entre les conseillers généraux, membres de la commission coopération décentralisée, et les élus des communes et associations de communes, en dehors de la participation de représentants des communes et groupements de communes au CCN.

Relations entre le Conseil Général de Seine Maritime et les comités de jumelage

La mise en place de la nouvelle politique de coopération décentralisée par le Conseil Général de Seine Maritime à partir de 2007 s'est faite dans l'optique d'appuyer le processus de décentralisation burkinabè et donc de contribuer à l'amélioration qualitative de l'action des comités de jumelage (abandon des pratiques à caractère caritatif par exemple), au repositionnement de l'action des comités de jumelage sur des champs différents des compétences des communes et de mettre en place des démarches et outils en direction des comités de jumelage qui contribuent au renforcement des capacités de ceux-ci (par exemple en matière d'identification et de formulation de projet) et qui garantisse le meilleur usage possible de l'argent public qui leur est octroyé à travers les subventions votées par le CG 76.

Dans ce cadre, les comités de jumelage ont été consultés pendant toute la phase de mise en place de cette nouvelle politique, des rencontres ont eu lieu avec la plupart d'entre eux et la chargée de mission a toujours manifesté sa disponibilité pour recevoir les représentants des comités de jumelage au Conseil Général de Seine Maritime.

Pourtant, les comités de jumelage considèrent que même si les relations et le dialogue avec le Conseil Général de Seine Maritime s'améliorent, cela reste insuffisant¹⁵. Ils constatent que les relations se limitent essentiellement à des relations de type « bijective », entre les responsables d'un comité de jumelage et la chargée de mission coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, et à la participation à des réunions institutionnelles essentiellement consacrées à l'instruction des projets (cadre de concertation Nord) qui favorisent peu le dialogue.

Ils ont le sentiment d'avoir été davantage informés qu'associés aux réflexions sur l'évolution de la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime. Ils regrettent notamment de ne pas être signataires du protocole de coopération entre les communes du Bam, le Conseil Général de Seine Maritime et les communes seinomarines, de ne pas être associés aux missions du Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam...

Ils regrettent également que le Conseil Général de Seine Maritime ne vienne pas davantage vers eux pour rencontrer leurs membres, participer aux actions qu'ils réalisent sur le territoire, ceux-ci étant le plus souvent dans une démarche où c'est à eux d'aller vers le Conseil Général.

¹⁵ Lors de la réunion technique entre CdJ et Conseil Général de Seine Maritime du 20 avril 2011, ceux-ci manifestaient dans les débats qu'« ils ne se sentent pas suffisamment associés, que les réunions ne sont pas assez fréquentes, que le fonctionnement du cadre de concertation n'est pas satisfaisant (devrait se réunir plus souvent); une idée pour améliorer ce fonctionnement serait de créer une sorte de bureau, structure plus souple qui se réunirait plus régulièrement avec un représentant de chaque collège ».

Ils considèrent qu'il existe un manque de concertation entre le Conseil Général de Seine Maritime et les comités de jumelage, certains d'entre eux - souvent les plus petits - ayant le sentiment d'être instrumentalisés par le Conseil Général de Seine Maritime, les autres se sentant « mis de côté », tous regrettant de ne pas être suffisamment pris en compte comme des acteurs de la relation de coopération décentralisée. Ils ont parfois le sentiment qu'on a voulu les mettre à l'écart alors qu'ils sont, de fait, à l'origine de cette relation de coopération décentralisée et qu'ils continuent à en être la base, mobilisant près de 1300 adhérents dans le département.

Ce déficit de concertation se retrouve, de manière inversée, dans un manque de participation des comités de jumelage aux espaces ouverts par le Conseil Général de Seine Maritime. Par exemple, ils ont peu ou pas participé aux espaces de consultation ouverts dans le cadre du projet de territoire 2020 du Département. Il y a peu de prise de parole « politique » des comités de jumelage face aux services et élus du Conseil Général de Seine Maritime, les comités de jumelage étant préoccupés par la sécurisation des appuis financiers du Conseil Général de Seine Maritime, ce qui les « inhibe » pour établir un réel dialogue et par un recours relativement faible des comités de jumelage à l'appui de la chargée de mission coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime.

Pourtant, quand on regarde les comptes des comités de jumelage disponibles au niveau du Conseil Général de Seine Maritime, on se rend compte que la part de financement du Conseil Général de Seine Maritime dans leur budget dépasse rarement les 60 %, ce qui signifie qu'ils ont une capacité d'initiative propre sur leurs actions qui est importante.

Nom du Comité de jumelage	Budget total	Année	Part du Conseil Général de Seine Maritime	Dépendance au Conseil Général de Seine Maritime
Alliance Burkina Bray	23 971,00	2009	1 435,00	6 %
Canteleu Kongoussi	31 389,00	2011	19 095,00	60 %
Construisons Ensemble	11 725,13	2011	9 380,10	80 %
Montivilliers Nasséré et Tora Cœur de Caux	28 575,96	2011	15 682,41	55 %
Yvetot Bourzanga	12 575,25	2011	813,00	1 %
Solidarités Burkina Faso	36 342,00	2010	19 273,00	53 %
Europe Inter Echanges	36 959,54	2009	6 646,45	18 %
Europe Echanges	37 539,00	2010	17 331,00	46 %
Kô Taaba Nusi	nc			
Mont Saint Aignan International	nc			

Source : dossiers des CdJ, archives du Conseil Général de Seine Maritime¹⁶,

Il existe donc, de fait, un déficit de relation partenariale entre les comités de jumelage et le Conseil Général de Seine Maritime. Le CG 76 peut avoir tendance à considérer que les comités de jumelage sont là pour mettre en œuvre les orientations qu'il définit. Les comités de jumelage, qui ont souvent une connaissance réduite des fondements de la coopération décentralisée attendent principalement du Conseil Général de Seine Maritime une contribution financière pour leurs projets plutôt qu'un espace de dialogue sur le « pourquoi coopérer » ainsi que sur le rôle et responsabilités de chaque acteur dans la coopération décentralisée.

Relations entre les communes et groupements de communes de Seine Maritime et les comités de jumelage de Seine Maritime

¹⁶ Les données consolidées des budgets et subvention de chaque association et comité de jumelage sont difficiles à trouver dans les dossiers au CG 76. Ces données sont donc à prendre avec précaution, et sont utilisées pour donner des ordres de grandeur du taux de dépendance des différentes associations et comités de jumelage.

Les relations entre communes (ou groupements de communes) et comités de jumelage sont extrêmement diversifiées d'une commune à l'autre, allant des cas de quasi DSP (délégation de service public), jusqu'à des cas de totale autonomie en passant par des situations de quasi tutelle.

On constate toutefois que plus le comité de jumelage a sa propre autonomie financière et une capacité de maîtrise d'ouvrage, plus la relation avec la commune est une relation de dialogue et peut donc s'inscrire dans une relation partenariale. Plus le comité de jumelage est dépendant financièrement et institutionnellement de la commune, plus on se situe dans une relation de type hiérarchique, de DSP ou de tutelle.

Relations entre familles d'acteurs dans le Bam

Relations entre les communes et les comités communaux de jumelage

Dans la plupart des communes de la province, il a été procédé à la mise en conformité des comités de jumelage avec le décret N°2009-645/PRES/PM/MATD/MEF portant sur les modalités de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso, qui spécifie que *« le comité communal de jumelage (CCJ) est placé sous l'autorité du maire, président du conseil municipal »*.

A ce titre, l'évolution amenée par le décret de 2009 consiste à placer les CCJ en situation d'opérateur de la coopération décentralisée au nom de la commune, le CCJ devenant de fait un délégataire de service public, ce qui était le but recherché par le décret, qui visait à éviter les risques de conflit entre communes et comités de jumelage, ce qui était monnaie courante antérieurement.

Dans la majeure partie des communes, le CCJ est donc maintenant au service de la commune, mais en contrepartie, il peut avoir tendance à perdre le rôle de représentant de la société civile qu'il avait antérieurement. Ceci n'est pas obligatoirement le cas avec les associations burkinabé qui dans certains cas sont les partenaires des comités de jumelages ou associations seinomarines, et qui ne sont pas régies par le décret sur les comités communaux de jumelage.

Dans tous les cas, les modalités de redevabilité réciproques entre les CCJ et les communes demanderaient à être améliorées pour un partenariat plus transparent.

Relations entre familles d'acteurs des deux territoires

Relations entre le Conseil Général de Seine Maritime et les communes et comités communaux de jumelage du Bam

Les relations entre le Conseil Général de Seine Maritime et les communes et CCJ du Bam sont réduites. De fait, de manière formelle, les relations entre élus sont limitées aux réunions des deux cadres de concertation qui se sont tenues trois fois depuis la mise en place du nouveau dispositif, en 2007, 2008 et 2010 et aux relations qu'entretiennent les maires qui sont à la fois conseillers généraux avec leurs homologues élus des communes du Bam.

Les relations entre le Conseil Général et les CCJ sont elles quasi-inexistantes.

Cela a pour conséquence que pour les communes du Bam comme pour les CCJ, le Conseil Général de Seine Maritime, en tant qu'institution est « transparent ». La relation qui existe est limitée à la seule relation financière et donc le CG 76 est avant tout perçu comme un bailleur de fond.

De fait, le Conseil Général de Seine Maritime n'est pas perçu comme une institution propre avec sa politique et s'inscrivant dans une relation de coopération décentralisée entre les deux territoires mais

comme un financeur des relations de coopération décentralisée entre les communes et groupements de communes de Seine Maritime et du Bam.

Ceci s'explique par plusieurs raisons :

- l'absence dans le Bam d'organisation politique au niveau provincial qui constituerait l'interlocuteur du Conseil Général de Seine Maritime ;
- la double fonction de la plupart des conseillers généraux impliqués dans la coopération décentralisée, à la fois conseillers généraux et maires d'une des communes en coopération décentralisée ;
- l'absence de mécanisme de relations directes entre le Bam et la Seine Maritime en dehors des rares réunions : pas de contacts téléphoniques réguliers entre élus pilotes de la relation, aucun contacts techniques directs, la chargée de mission du Conseil Général de Seine Maritime passant entièrement par l'intermédiaire de l'opérateur technique sur place ;
- enfin, les contacts directs entre élus à l'occasion des missions sont limités. Les missions des élus seinomarins au Burkina Faso comme des élus du Bam en Seine Maritime prévoient peu de temps de dialogue entre élus, et ces temps sont insuffisamment préparés pour être productifs. L'essentiel des temps de dialogue, quand ils existent, relèvent de l'informel durant les temps de déplacement, les temps d'attente entre les activités programmées...

Relations entre les communes et groupement de communes de Seine Maritime et les communes du Bam

La relation entre les communes de Seine Maritime et les communes du Bam est majoritairement vécue par les élus comme une relation difficile ; elle est rarement qualifiée de relation partenariale.

En effet, à quelques exceptions près, la majeure partie des élus seinomarins, comme des élus burkinabè a du mal à établir une relation avec ses homologues qui la satisfasse, et ceci pour plusieurs raisons :

- une difficulté à établir un dialogue entre élus, soit par manque de temps, soit du fait des grandes différences de contexte et de moyens...,
- une difficulté à identifier la place de la relation de coopération décentralisée par rapport aux autres coopérations (projets, ONG...) présentes sur le territoire,
- une difficulté à dépasser la relation Nord / Sud et à imaginer les apports que pourraient faire la collectivité burkinabè à la collectivité française et les apports que pourrait faire la collectivité française au-delà des financements,
- un sentiment que les élus burkinabè sont essentiellement dans une relation d'attente par rapport à l'obtention de financements, plutôt que dans la recherche d'une véritable relation entre partenaires.

Seuls quelques élus seinomarins et burkinabè ont développé des relations partenariales à la fois personnelles et institutionnelles.

La structuration même de la relation de coopération décentralisée, avec l'implication institutionnelle des communes ici et là-bas fait qu'il existe un réel potentiel de relations partenariales, mais qui, à ce jour, reste insuffisamment valorisé et mutualisé.

Relations entre les CdJ de Seine Maritime et les CCJ des communes du Bam

Les relations entre CdJ et CCJ (ou entre associations, comme c'est le cas pour certaines relations qui sortent du schéma classique du jumelage) sont des relations étroites, marquées par une forte implication personnelle des membres des CdJ seinomarins qui, pour certains, passent chaque année plusieurs mois sur place.

Bien que chaque relation soit différente, on note une difficulté générale dans la relation pour parvenir à une relation de type partenariale. Les CCJ sont majoritairement dans une position attentiste par rapport aux propositions des CdJ seinomarins et participent peu à la réflexion autour de la définition d'un projet commun entre CdJ et CCJ.

Les relations restent encore largement inscrites dans une logique d'aide, plus que dans une logique d'agir ensemble vers un objectif commun. En effet, bien que les CdJ soient attachés à une forte implication des CCJ dans l'identification des projets en concertation avec les populations des villages du Bam, le savoir et le savoir-faire restent en Seine Maritime où, une fois les projets identifiés et conjointement validés (par les populations, les CCJ et les CdJ), tout le travail technique de montage et les démarches pour leur financement est assuré par les CdJ (de sorte qu'il n'y a pas de transfert de savoir-faire au profit des CCJ sur ces questions). Les CCJ n'attendent alors plus que les financements pour exécuter les projets.

Bilan des relations entre acteurs de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée entre le département de Seine Maritime et la province du Bam est exceptionnelle par sa cohérence territoriale et la multiplicité des acteurs qu'elle mobilise.

Depuis l'évolution de la politique de coopération décentralisée à partir de l'évaluation réalisée en 2005, les relations au sein de chaque famille d'acteurs, sur chaque territoire et entre les familles d'acteurs des deux territoires se développent progressivement et régulièrement.

Toutefois à ce jour, malgré une indéniable amélioration de la qualité des relations, celles-ci ne peuvent être considérées comme des relations partenariales au sens strict de la définition qui a été donnée plus haut.

En effet, même si les différents acteurs impliqués en Seine Maritime développent depuis 2007 de plus en plus d'espaces et d'occasions de rencontre, ils ne sont pas encore parvenus à un stade où ils s'entendent sur un projet, des enjeux communs au niveau de chaque famille d'acteurs et encore moins entre les familles d'acteurs des deux territoires.

A ce jour, les relations entre acteurs restent encore essentiellement des relations fonctionnelles (instruction des dossiers de projet), des relations d'opportunités (motivées par la recherche de l'accès aux financements), des relations d'information mutuelle et plus récemment des relations de mutualisation d'expériences, et non des relations autour d'un projet commun basé sur des valeurs communes clairement identifiées.

Enfin, il existe une confusion sur les rôles de chacun dans la mise en œuvre des relations de coopération décentralisée, en matière de responsabilités et de prise de décision. Certains acteurs de la relation, notamment dans la province du Bam, sont dans une situation de non maîtrise de leur rôle au sein des dispositifs de mise en œuvre, ce qui les place parfois dans une position corporatiste de défense des intérêts du groupe qu'ils représentent. C'est, en particulier, le cas des représentants des organisations de la société civile, des représentants des responsables religieux et des représentants des autorités coutumières au sein du CCS.

Le tissu de relations mis en place, les exigences auxquelles sont confrontés les différents acteurs de la coopération décentralisée, font qu'à ce jour, des conditions favorables existent pour mettre en place un réel partenariat, chacun ayant intérêt - dans un souci de pérennisation de la relation entre la Seine Maritime et le Bam - à la faire évoluer. Il y va de l'intérêt de chacun, sans quoi la relation entre les deux territoires court le risque de se limiter à une somme de relations bijectives, de progressivement perdre de sa pertinence et donc de décroître.

1.2 Vision du partenariat

Les différentes approches de la coopération décentralisée¹⁷

L'analyse des pratiques de coopération décentralisée¹⁸ permet de distinguer quatre étapes dans la vie des coopérations décentralisées qui vont des formes de jumelage les plus simples à des formes de coopération institutionnellement élaborées. Ces quatre étapes correspondent à autant d'approches.

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

La forme de coopération la plus immédiate est représentative du courant de pensée tourné vers l'action humanitaire des années soixante et soixante dix. *"La coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère". "Elle vise à subvenir à leurs besoins et à améliorer leurs conditions de vie"*¹⁹. Cette approche se manifeste par l'envoi de médicaments, d'ouvrages scolaires, la mise en place de banques de céréales villageoises... Cette dimension de la coopération reste très présente aujourd'hui et prend la forme d'une "aide solidarité", d'envoi d'objets en nature, de parrainage d'enfants et de financement de petites infrastructures (puits, blocs scolaires, centres de santé)... La recherche de résultats directement mesurables sert de critère de réussite pour cette forme de coopération.

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

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

Les actions soutenues, très proches de l'action des ONG, prennent la forme de projets de développement dans leurs modalités et leur financement : appui à la mise en place d'infrastructures ; réponse à des besoins identifiés par les populations, participation de celles-ci au choix des priorités ... Elles portent sur tous les domaines de la vie sociale en apportant des soutiens à l'organisation de services collectifs, elles concernent plus rarement les dynamiques économiques. Ces évolutions se manifestent, aujourd'hui comme hier, par la construction de marchés, l'amélioration de l'hydraulique villageoise ou urbaine...

Dans cette deuxième approche, peu importe que l'interlocuteur soit une collectivité publique ou une association. La coopération s'intéresse davantage à l'équipement du dispensaire qu'à l'organisation du système local de santé, à la construction et à l'équipement d'une école plutôt qu'à son insertion dans le contexte social, au coût direct des projets qu'à la mise en place de dispositifs pérennes de financement du développement local.

Un temps de consolidation, du développement à l'appui au processus de décentralisation : l'approche appui institutionnel

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

¹⁷ Repris de « la coopération décentralisée : aide, solidarité, appui ou co-opération ? Leçon de l'analyse des pratiques, B. Husson et C. Mestre, 2007

¹⁸ Nous nous référons ici à la coopération décentralisée entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités des pays du Sud. Les relations Nord-Nord mériteraient une analyse particulière.

¹⁹ Interviews d'élus locaux dans les pays du Sahel.

pour "le recours systématique à des compétences nationales, privées ou publiques, pour la réalisation des actions". C'est ainsi que certaines coopérations décentralisées ont opté pour une pleine insertion dans les politiques nationales d'appui à la décentralisation, comme au Mali où certaines coopérations participent au dispositif national d'appui technique à la décentralisation.

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

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

Pour cela deux voies sont possibles :

1. une coopération basée sur une analyse partagée des enjeux des collectivités locales, permettant à celles-ci par leur action de coopération décentralisée de répondre à des enjeux communs aux deux territoires, que ce soit sur des problématiques de participation des citoyens ou des questions sectorielles liées à la protection et la mise en valeur du patrimoine... Aujourd'hui certaines collectivités locales françaises utilisent les acquis de leur coopération décentralisée pour alimenter leurs politiques publiques locales sur des thématiques aussi variées que les approches concertées pour la définition de plans de circulation, la définition des priorités d'investissement...
2. une coopération basée sur l'analyse des enjeux de chaque collectivité, chacune d'elle identifiant ses propres enjeux et valorisant la coopération décentralisée en fonction de ses enjeux propres : ouverture internationale des citoyens en France et renforcement institutionnel de la collectivité au Sud, mobilisation des jeunes ici et lutte contre l'exclusion là-bas... ceci en toute transparence vis-à-vis de la collectivité partenaire

Cette évolution en cours concerne la modification de l'approche de la coopération décentralisée de la collectivité française et de la collectivité partenaire. La coopération décentralisée passe d'une relation à sens unique à une relation mutuelle même si elle reste encore inégale. Elle concerne aussi la modification des représentations que se font ici et là bas les élus de la coopération décentralisée, en particulier en apportant des réponses concrètes aux questions que se posent classiquement les élus ici (que peuvent-ils nous apporter puisqu'ils manquent de tout ?) et là bas (que pouvons-nous leur apporter eux qui ont tout ?).

Une tendance qui se renforce : la coopération décentralisée comme vecteur du rayonnement international des collectivités territoriales.

Enfin, en lien avec ces évolutions, une tendance de plus en plus présente dans le monde de la coopération décentralisée est celle de la « diplomatie des villes » où la coopération décentralisée devient le moyen pour les collectivités territoriales, tous territoires confondus de développer une existence internationale sur les grands dossiers planétaires (réchauffement climatique, gouvernance mondiale...) et par là même de développer leur rayonnement international.

Les visions du partenariat de coopération décentralisée

L'évolution de la politique du Conseil Général de Seine Maritime en 2005-2007, s'est traduite de fait par le passage progressif d'une coopération décentralisée basée sur une approche humanitaire à une approche de coopération décentralisée d'aide au développement et dans une moindre mesure (projets

provinciaux) vers une approche d'appui institutionnel. Cette approche fait aujourd'hui une relative unanimité au sein des acteurs de la coopération décentralisée seinomarins qui s'expriment ainsi : « *le but d'une coopération décentralisée doit d'abord être de mener des actions au Sud* » ou « *l'intérêt des partenaires du Sud suffit à justifier la politique publique de coopération décentralisée* ».

Cette approche semble rencontrer l'attente des acteurs (élus, comités de jumelage...) du Bam, qui sont dans une approche d'attente d'un appui financier de la part de leurs partenaires seinomarins pour les aider à réaliser leurs projets. La coopération décentralisée reste avant tout pour eux un moyen de réaliser des projets ponctuels car comme le dit un élu, « *tout est prioritaire chez nous* ».

Les approches d'appui institutionnel et d'intérêt mutuel commencent à se développer chez les responsables politiques et techniques du Conseil Général de Seine Maritime, comme étant incontournables pour continuer à justifier l'implication de la collectivité à l'international. Mais elles ne sont pas ou très peu partagées par les élus et comités de jumelage de Seine Maritime et du Bam²⁰.

Il existe de fait une double ambiguïté, d'une part en termes d'approche : la coopération décentralisée entre le Conseil Général de Seine Maritime et la province du Bam vise-t-elle l'aide au développement, l'appui institutionnel ou l'intérêt mutuel ? et d'autre part en termes de contenu : les différents acteurs ont des visions du partenariat de coopération extrêmement différenciées du fait d'une absence de lecture commune des enjeux de développement au niveau de la province du Bam et du département de Seine Maritime, et du rôle que la coopération décentralisée peut jouer par rapport à ces enjeux.

Plusieurs constats illustrent cette double ambiguïté :

- l'absence de prise en compte par les acteurs associatifs de la recherche d'un équilibre territorial entre les interventions des acteurs seinomarins sur le territoire du Bam voulu par les élus du Conseil Général de Seine Maritime. En effet, les élus du Conseil Général de Seine-Maritime conscients des déséquilibres que la coopération génère entre les villages et entre les communes, souhaitent que la coopération décentralisée contribue à un développement équilibré de la province dans le cadre d'une véritable politique territoriale provinciale. Cette orientation ne semble pas partagée ni par les élus du Bam ni par les CdJ de Seine Maritime dont la lecture des enjeux est souvent limitée à leur village ou leur commune ;
- l'absence d'anticipation des acteurs de la coopération décentralisée sur l'ouverture de la mine d'or de Sabce et sur le développement de l'orpaillage informel et leurs effets au niveau local, communal et provincial ;
- le peu de réflexion et de vision commune sur les enjeux départementaux auxquels peuvent contribuer les multiples actions que réalisent les comités de jumelage en milieu scolaire (lutte contre le racisme et la xénophobie, ouverture internationale des jeunes, ouverture à l'interculturalité, dialogue interreligieux...) ;
- l'objectif du partenariat n'est pas vu de la même façon par tous les acteurs impliqués. En particulier, pour les élus du Bam la coopération décentralisée est essentiellement vue comme un moyen de financer des projets dans chaque commune alors que pour les élus du Conseil Général de Seine Maritime, la coopération décentralisée est un moyen de contribuer au développement de la province du Bam en appuyant les réalisations dans les communes mais aussi en intervenant sur des questions d'intérêt provincial ;
- le décalage entre le Conseil Général de Seine Maritime qui appuie la mise en place d'agents de recouvrement dans les communes pour améliorer la fiscalité locale et la capacité des communes à prendre en charge leurs frais de fonctionnement, et les comités de jumelage qui en réunion de concertation semestrielle s'entendent pour mener comme première action commune, le concours du CSPA le plus propre de la province.

²⁰ Par exemple, dans le formulaire d'appel à projets, beaucoup de comités de jumelage ne remplissent pas ou le font avec beaucoup de difficultés, la partie « retombées du projet en Seine Maritime ».

Cette absence de lecture commune des enjeux s'explique par plusieurs causes :

- des relations encore faibles au sein de chaque famille d'acteurs, entre les familles d'acteurs sur un même territoire et entre le Bam et la Seine Maritime, ainsi qu'un manque de préparation et d'animation technique de ces relations,
- l'absence d'actions en direction des élus du Bam mais aussi de Seine Maritime en matière de formation-action sur ce que signifie « coopération décentralisée » (et en particulier sur la différence entre coopération décentralisée et coopération non gouvernementale), sur les attentes des différents acteurs et sur le rôle de chacun,
- l'absence d'interlocuteur institutionnel au niveau du territoire de la province du Bam qui puisse être l'interlocuteur du Conseil Général de Seine Maritime,
- l'absence de temps de rencontre des élus comme des comités de jumelage avec des « grands témoins » (autres élus burkinabè ou français impliqués en coopération décentralisée...) qui permettrait d'ouvrir le champ de référence des élus et acteurs associatifs burkinabè et français,
- l'absence de réels espaces de dialogue politique (cf. point ci-dessous) bilatéraux et multilatéraux entre élus de Seine Maritime et élus du Bam pour dialoguer sur la situation de chacun de leur territoire, sur les enjeux qu'ils ont à coopérer et sur les enjeux communs ou partagés qu'ils peuvent identifier,
- la faiblesse de l'alimentation technique des élus et acteurs associatifs sur la réalité et les enjeux des territoires tant du Bam (le SIG²¹ prévu n'est pas opérationnel, les rapports de l'opérateur sont des rapports d'activité et ne posent pas les enjeux sur lesquels des décisions devraient se prendre...) que de Seine Maritime ;
- une absence de vision sur ce que la coopération décentralisée avec le Bam peut apporter aux territoires et institutions (communes, intercommunalités et département) de Seine Maritime, ce qui ne favorise pas l'implication des acteurs institutionnels (élus et services) de Seine Maritime dans la lecture et l'analyse des enjeux ici et là-bas, l'enjeu principal restant de manifester la solidarité des territoires et des institutions avec les plus démunis.

Des relations qui ne peuvent être partenariales faute d'une réelle vision commune

Les relations au sein des différentes familles d'acteurs et entre familles d'acteurs, qui ont le mérite d'exister et de se développer, ne sont pas encore, à ce jour, de réelles relations partenariales car l'objet du partenariat et la vision du partenariat lui-même ne sont pas clairement définis et portés par les différents acteurs.

Faute d'une clarification du « pourquoi et pour qui coopérer », les relations au sein et entre les familles d'acteurs ne peuvent pas être totalement satisfaisantes, chaque acteur développant des relations en fonction de ses enjeux propres et non pas en fonction d'enjeux communs entre la Seine Maritime et le Bam ou pour le moins d'enjeux clairement identifiés et partagés, mêmes s'ils sont différents d'un territoire à l'autre, d'un acteur à l'autre.

Le développement des relations est nécessaire pour fonder une vision commune, mais il n'est pas suffisant en soit, demandant à être appuyé, encadré et alimenté pour produire cette vision commune qui pourra être la base d'un partenariat de coopération décentralisée de territoire à territoire.

2. Evaluation des dispositifs institutionnels

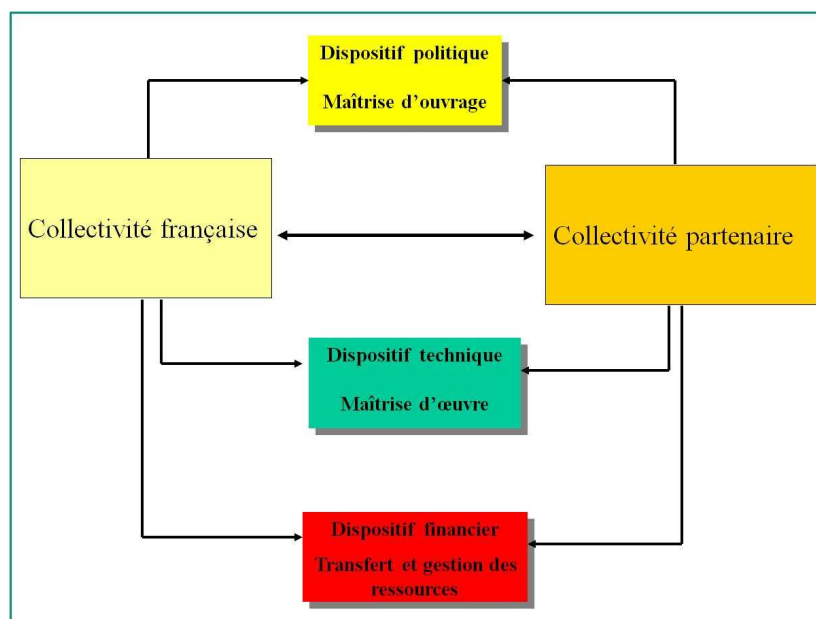
Les dispositifs institutionnels actuels ont été mis en place suite à l'évaluation réalisée en 2005 et des réunions de concertation tenues en octobre 2006 dans le Bam et en juillet 2007 en Seine Maritime.

²¹ Système d'information géographique

Ces dispositifs institutionnels de fait se déclinent à trois niveaux : dispositif politique, dispositif technique et dispositif financier.

Leur mise en place vise à remplir les trois fonctions nécessaires au bon fonctionnement d'une coopération décentralisée :

- le dispositif politique :
 - Assure la maîtrise d'ouvrage de la relation et des actions de la coopération décentralisée ;
- le dispositif technique :
 - Assure la mobilisation des compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre de la relation et des actions de la coopération décentralisée,
- le dispositif financier :
 - Assure la mobilisation et la gestion des moyens financiers nécessaires à la relation et aux actions de la coopération.



Idéalement, ces trois dispositifs devraient :

- contribuer à renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage des deux collectivités,
- contribuer à renforcer la capacité de maîtrise d'œuvre (directe ou déléguée) des deux collectivités,
- sécuriser les transferts et la gestion des financements,
- permettre de développer une relation de qualité,
- déboucher sur la réalisation d'actions pertinentes.

Dispositif politique

Le dispositif politique mis en place à partir de 2007 est organisé comme suit.

En Seine Maritime

Le dispositif politique au Nord est double, composé d'une part de la commission ad hoc coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime et d'autre part du Cadre de Concertation Nord de la coopération décentralisée entre le Conseil Général de Seine Maritime et la province du Bam.

La commission ad hoc coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime est composée de sept conseillers généraux qui traitent de l'ensemble de la politique de coopération décentralisée du département. Elle se réunit deux à trois fois par an. Par rapport à la relation de coopération décentralisée entre le département de la Seine Maritime et la province du Bam, sa fonction principale, au-delà de l'information que peut lui apporter le service coopération décentralisée, est de faire une première instruction des dossiers de demande de financement des comités de jumelage et des communes, sur la base de l'instruction technique des services du Conseil Général de Seine Maritime. Cette instruction permet incidemment de traiter des questions de fond, mais en tant que telle, la commission même si elle a pour mission de définir la politique de coopération décentralisée du département, traite encore peu des questions de fond quant à la politique à mettre en œuvre en matière de coopération décentralisée.

Le Cadre de Concertation Nord (CCN), dont l'objet principal est l'« analyse des dossiers de financement présentés par le cadre de concertation du Bam, (...) la prise de décision de financement et le suivi du programme »²² est, quant à lui, organisé comme suit²³ :

- présidence tournante par collège,
- composition en trois collèges représentés à part égales : représentants du Département de Seine Maritime, représentants des autres collectivités du territoire impliquées dans la coopération décentralisée et représentants des comités de jumelage,
- deux réunions par an,
- objectifs principaux :
 - o favoriser la concertation et les synergies,
 - o mutualiser les expériences,
 - o être force de proposition pour les décisions de cofinancement des projets,
 - o assurer le suivi-évaluation des actions,
 - o favoriser la mobilisation des acteurs locaux.

Dans la pratique, il se réunit deux fois par an, généralement juste après les réunions de la commission coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, et sa composition révèle un déséquilibre entre les élus du Conseil Général de Seine Maritime et ceux des communes peu représentés et les nombreux représentants des CdJ.

Initialement, ces réunions comprenaient des temps de débat sur la mise en place opérationnelle de la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime: par exemple, sur l'éligibilité des projets économiques, l'éligibilité des projets présentés par les CdJ Sud, l'éligibilité de projets structurants comme la construction des mairies... Progressivement, les réunions se sont concentrées sur des temps d'information (sur l'évaluation, la capitalisation par exemple) et surtout sur l'examen des projets présentés par les communes du Bam et les comités de jumelage, examen qui de fait avalise les décisions prises par la commission ad hoc coopération décentralisée.

²² Projet de règlement intérieur du Cadre de Concertation Nord

²³ idem

Dans le Bam

Le Cadre de Concertation Sud a pour objet principal « l'analyse des dossiers de financement des projets des acteurs, la prise de décision de financement et le suivi de la mise en œuvre des investissements. De façon spécifique, il est chargé :

- de la définition des orientations de la coopération décentralisée à l'échelle de la province,
- de la définition des priorités d'actions pour les projets et programmes,
- de la définition des clés de répartition des subventions pour chaque territoire (commune),
- de la définition et validation du programme d'action et du budget à l'échelle de la province,
- du suivi du programme de coopération décentralisée,
- du suivi du travail de l'opérateur sur le terrain »²⁴.

Il a été organisé de la manière suivante :

- présidence revenant à un maire,
- composition : les 9 maires de la province, deux présidents de comités de jumelage, deux représentants du monde associatif, un représentant des autorités religieuses et un représentant des autorités coutumières ;
- deux réunions par an.

De fait, on constate qu'en lieu et place des réunions du CCS, se sont tenues plusieurs réunions des maires qui ont, de fait, joué le rôle du CCS, en informant sur l'avancement des dossiers de projet, en redimensionnant les projets...

De fait, le CCS, comme le CCN, s'est essentiellement concentré sur l'examen des projets et sur la transmission d'information. L'examen des projets s'est révélé limité, car d'un avis général, il est très difficile aux membres du CCS de questionner des projets qui ont été élaborés par l'une des communes (pour les projets communaux) ou ont reçu l'aval de leur collègue maire (pour les projets des CCJ).

Cette situation peut être illustrée par le compte-rendu du CCS du 12 juin 2010. En effet, le coordonateur du programme ayant informé les membres du CCS que l'ensemble des montants des projets présentés (projets des communes, projets des CdJ et projets provinciaux) était supérieur de 30% à l'enveloppe disponible, la décision a été prise « de convenir d'accorder un financement pluriannuel (sur deux ans par exemple) pour tous les projets de plus de 17 000 € »²⁵, évitant ainsi de devoir arbitrer entre les projets.

Ce centrage des réunions de CCS sur l'instruction et le suivi des projets présentés par les communes et les CdJ amène également les autres membres du CCS (représentants de la société civile, des autorités religieuses et coutumières) à questionner le bien fondé de leur participation à cet espace, puisqu'ils ne sont pas concernés en termes d'éligibilité de projets et que les projets élaborés ne les concernent pas directement.

Enfin, les élus qui y participent se sont diversement approprié cet espace que constitue le CCS. Certains se plaignent que la coopération décentralisée ne prend pas en charge les frais liés à leur participation à cette instance (frais de déplacement...) alors que d'autres, moins nombreux, manifestent que le CCS est leur instance à eux, et qu'à ce titre, ils devraient - par souci de dignité mais aussi de participation pleine et entière à la coopération décentralisée - participer au financement de cette instance.

Le dispositif politique de pilotage de la coopération décentralisée au Sud (CCS) a souffert d'un glissement qui l'a fait passer d'une fonction politique de décision et de définition des orientations à une fonction technique d'instruction des projets et de répartition des financements.

²⁴ Projet de règlement intérieur du Cadre de Concertation de la coopération décentralisée du Bam

²⁵ Procès verbal de la deuxième rencontre du cadre de concertation du programme de coopération décentralisée Seine Maritime Bam, 12 juin 2010.

Entre la Seine Maritime et le Bam

Le dispositif politique mis en place prévoyait une réunion conjointe annuelle des deux cadres de concertation, alternativement dans le Bam et en Seine Maritime.

Trois réunions conjointes des deux cadres de concertation ont effectivement eu lieu, en 2007, 2008 et 2010. Ces réunions, initialement axées sur des questions autour de la mise en place de la nouvelle politique de coopération du Conseil Général de Seine Maritime, se sont progressivement centrées sur l'examen et le suivi des projets et de leurs modalités de mise en œuvre, comme le montre l'ordre du jour de la dernière réunion du 5 décembre 2010 :

1. Bilan et perspectives des Projets MAE 2008 et 2009,
2. Point sur les appels à projets 2009 et 2010,
3. Bilan de la mission de l'opérateur et perspectives d'un nouveau programme de coopération,
4. Divers.

Les discussions de fond sur les enjeux du développement des deux territoires et les orientations stratégiques de la relation de coopération par rapport à ces enjeux ont été relativement limitées durant ces réunions.

Les conditions de réalisation de ces réunions ne facilitent pas non plus un réel débat de fond :

- un nombre important de participants (une trentaine pour les deux dernières réunions),
- des réunions en plénière, sur des durées relativement courtes (la réunion de 2010 a duré 5 heures) pour aborder des questions de fond,
- des participants qui n'ont pas tous de mandat clair par rapport à ce dispositif (par exemple lors de la réunion de 2008, un CdJ seinomarin a été représenté par six personnes) ,
- une préparation technique des réunions axée sur la mise en œuvre du programme de coopération décentralisée plus que sur les orientations.

Les réunions conjointes des deux cadres de concertation ont toutefois permis de développer l'interconnaissance entre leurs membres et de faciliter des échanges, mais ont produit peu d'orientations politiques communes.

Un dispositif politique qui reste à construire

Le dispositif politique mis en place à partir de 2007 est une avancée notable par rapport à la situation antérieure. Il a permis de commencer à clarifier le positionnement des collectivités territoriales comme maître d'ouvrage de la relation de coopération décentralisée, d'organiser la relation entre les principales familles d'acteurs porteuses de la relation et de contribuer à créer un premier niveau de familiarité entre les personnes impliquées par la circulation d'information et la communication directe.

En revanche, ce dispositif, assez lourd, s'est centré sur l'instruction et le suivi des projets, sur la répartition des subventions et de fait, a peu joué le rôle d'espace de décision politique sur les orientations de la coopération décentralisée. Ceci peut s'expliquer par un faisceau de facteurs complémentaires :

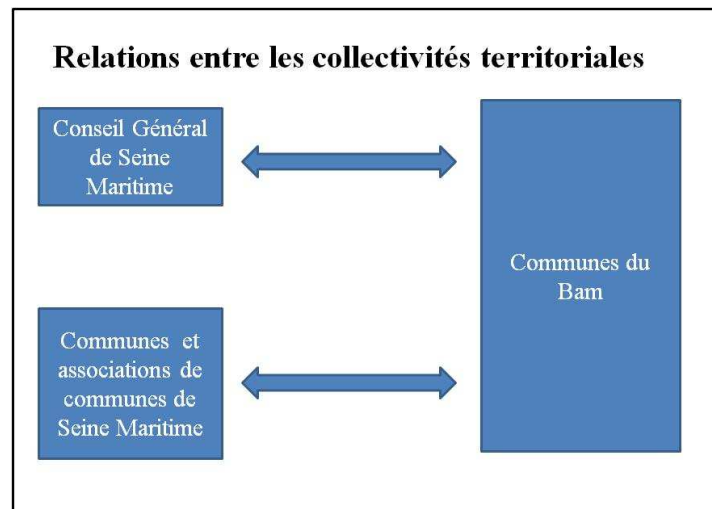
- Une ambiguïté entre concertation et décision

La mise en place de cadres de concertation au Nord comme au Sud et les réunions conjointes laissent une ambiguïté entre les espaces qui contribuent à construire la décision (espace de concertation, ouvert, multi-acteur, multi-niveau) et les espaces où se prend la décision (espaces politiques restreints aux responsables qui ont à rendre compte).

Le caractère multi-acteur et pléthoriques des cadres de concertation ne favorise pas leur constitution en espace politique.

- Une absence d'interlocuteurs clairs au Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam

L'absence d'institution politique au niveau provincial dans le Bam crée un déséquilibre dans la relation, les communes du Bam étant à la fois interlocutrices de leurs homologues de Seine Maritime et du Conseil Général de Seine Maritime.



Leur absence de structuration au niveau provincial avec un interlocuteur clairement identifié ne facilite pas la mise en place d'espaces de dialogue entre les territoires provincial et départemental.

- Un manque de dialogue politique entre élus

Les élus, que ce soit dans les relations entre élus communaux français et burkinabè, ou entre élus départementaux français et élus communaux burkinabè, pratiquent peu le dialogue politique sur les questions de fond de leurs territoires respectifs et de la relation de coopération décentralisée. Cela s'explique soit du fait des freins interculturels, soit du fait que ce n'est pas identifié comme une priorité.

Ce manque de dialogue politique rend difficile la mise en place d'une politique de relations internationales cohérente au niveau du Conseil Général de Seine Maritime (articulation entre les coopérations décentralisées, entre les coopérations décentralisées et l'appui aux associations...) comme au niveau des communes du Bam (articulation entre les différentes coopérations dont bénéficient les communes) et amène alors les élus à se positionner sur les questions relevant de la maîtrise d'œuvre que sont l'instruction et le suivi de projets.

- Une carence du travail technique

Enfin, le dispositif technique, tant en Seine Maritime que dans le Bam, n'a pas contribué à alimenter les élus avec les questionnements de fond sur les enjeux qui se posent à eux, restant là aussi « collé » à l'exécution du programme.

Or, la province du Bam est confrontée à de nouveaux enjeux (mine d'or de Sabcé, développement de l'ensablement du lac Bam, mouvements des jeunes scolaires en 2011...), comme à des enjeux plus anciens qui n'ont pas été traités (valorisation et contrôle de l'orpaillage informel, par exemple) que la coopération décentralisée ne peut pas ignorer et sur lesquels elle peut agir pour le développement du territoire.

De même, en Seine Maritime, le Département est confronté à la régression du lien social (dialogue interreligieux, dialogue intercommunautaire) dans certains quartiers, à une tendance de certains citoyens à adhérer à des idées et des valeurs peu républicaines (rejet de l'ouverture internationale du territoire, rejet de l'accueil de personnes d'origine étrangère...), enjeux que la coopération décentralisée ne peut pas non plus ignorer.

Pour cela il y a besoin que le dispositif politique qui fixe les orientations de la coopération décentralisée soit redéfini pour être véritablement un lieu d'analyse des enjeux de chacun des deux territoires, d'échanges sur ceux-ci, d'identification de ceux sur lesquels la coopération décentralisée peut influencer et de construction des orientations de la coopération décentralisée pour l'avenir en visant à s'attaquer aux enjeux prioritaires pour les deux territoires.

Dispositif technique

Le dispositif technique mis en place est double. Il s'agit de :

- en Seine Maritime, une chargée de mission coopération décentralisée et une assistante à mi-temps, qui ont à leur charge l'ensemble de la politique de coopération décentralisée et de solidarité internationale du Conseil Général de Seine Maritime (coopération avec le Bam, coopération avec Haïti, dispositif d'appui aux associations...).
Le personnel est localisé au sein de la Direction Economie et Emploi, dans le service Développement Local, Tourisme et Coopération Décentralisée, après avoir changé plusieurs fois de positionnement institutionnel (service Europe, cabinet...).
- dans le Bam, un opérateur recruté sur appel d'offres en 2008, pour une période initiale de trois ans, prolongée par un avenant jusqu'à mi novembre 2011, pour un budget annuel situé entre 29 000 à 37 000 euros. Cet opérateur, SOSSI BF avait pour mandat « le suivi de leur programme de coopération décentralisée 2008 /2010 et l'accompagnement des acteurs de ce programme »²⁶.

En Seine Maritime

En Seine Maritime, le dispositif technique fonctionne de fait de manière assez isolée, que ce soit :

- par rapport à la direction où il est logé avec lequel il a peu de relations, ainsi que par rapport aux autres services du Conseil Général de Seine Maritime, les pontages avec d'autres services pour des actions opérationnelles restant à ce jour limités, malgré plusieurs tentatives, comme une mission technique avec la direction des finances et une mission avec la Direction de la communication qui a permis la publication d'un article sur la coopération décentralisée dans le magazine du Département ;
- par rapport au dispositif technique (l'opérateur) présent dans le Bam, avec lequel les relations manquent de fluidité ; à titre d'exemple, l'opérateur technique burkinabè n'est venu en Seine Maritime qu'une seule fois en près de quatre ans, il n'y a pas de réunions régulières par téléphone ou internet entre les deux dispositifs techniques, la relation passant essentiellement par courriels ;
- par rapport aux communes du Bam avec lesquelles le dispositif technique seinomarin n'a pas de relation directe, passant systématiquement par l'opérateur technique burkinabè ;
- par rapport aux acteurs en Seine Maritime et dans le Bam, la chargée de mission réalisant en moyenne une mission par an de neuf jours dans le Bam et ne participant pas aux activités des comités de jumelage et mairies de Seine Maritime en lien avec la coopération décentralisée.

Le dispositif technique en Seine Maritime est extrêmement limité en termes de ressources humaines (1,5 ETP au total dont moins d'un ETP pour la coopération décentralisée avec le Burkina Faso). Il doit remplir beaucoup de tâches administratives et fonctionne de manière isolée avec peu de synergies dans les services. Le dispositif technique seinomarin manque donc de temps et joue insuffisamment le rôle de suivi des acteurs, des actions et du contexte de la coopération décentralisée. Par voie de conséquence, alors que le dispositif technique entretient des relations étroites avec les élus du Conseil Général, il manque d'éléments pour assurer la fonction d'alimentation du dispositif politique en Seine

²⁶ En annexe 2 du marché, pour le suivi de la coopération Seine Maritime (France) / Province du Bam (Burkina Faso= 2008 / 2010, cahier des charges

Maritime comme dans le Bam afin que celui-ci puisse jouer pleinement son rôle, en particulier sur les questions plus stratégiques et politiques engageant la coopération sur le moyen et le long terme.

Dans le Bam

Dans le Bam, l'opérateur du dispositif technique a été choisi par appel d'offres en 2007. Le choix s'est porté sur SOSSI BF, malgré l'identification, dès le départ, d'un risque de conflit d'intérêt entre ce rôle d'opérateur technique et le fait, pour la même ONG, d'être maître d'ouvrage d'un projet eau et assainissement concernant plusieurs communes du Bam²⁷, ainsi que d'autres projets dans la même province.

Les principales missions de l'opérateur technique étaient définies comme suit :

- « Remplir un rôle d'accompagnement et de conseil auprès des communes et comités de jumelage ;
- Aider à la définition et au montage du programme de développement local à l'échelle provinciale ;
- Aider au niveau communal, le maire et son conseil, les comités de jumelage et autres acteurs impliqués dans la coopération décentralisée à définir et structurer leurs besoins ainsi que leurs projets à présenter au cadre de concertation, instance de validation du programme de coopération ;
- Accompagner les maîtres d'ouvrage locaux (communes, comités de jumelage, associations...) dans la mise en œuvre de leurs actions ;
- Soutenir la mise en place d'un dispositif de suivi – évaluation des actions sur le terrain en lien avec les acteurs locaux concernés ;
- Appuyer, en fonction du dispositif financier retenu, le suivi de la gestion des fonds prévus pour le programme de coopération décentralisée ;
- Apporter un appui aux collectivités dans la réalisation des rapports techniques et financiers du programme de coopération décentralisée, selon les périodicités retenues par les partenaires.
- Assurer le secrétariat technique du cadre Sud (organisation de réunions, etc.).
- Assurer l'interface et l'appui à la concertation entre le cadre de concertation Sud et le cadre de concertation Nord.
- Appuyer la recherche de financements extérieurs,
- Organiser l'information et en assurer la diffusion au niveau des acteurs locaux dans le Bam et informer régulièrement les services du Département de Seine Maritime en charge du suivi du programme.
- Rendre des comptes au Département de Seine Maritime et notamment : en lien avec les services compétents du Département,
 - Fournir des rapports trimestriels financiers et techniques sur l'exécution du programme annuel ainsi qu'un bilan exhaustif des réalisations de l'année, conformément aux conventions signées,
 - Produire un document final technique et financier au terme du programme 2008/ 2010 »²⁸.

La mise en place du dispositif technique dans le Bam a été difficile. Le premier coordinateur ne donnant pas satisfaction, il a été changé fin 2008 d'un commun accord entre le Conseil Général de Seine Maritime et SOSSI BF. Ensuite l'équipe en place à Kongoussi, composée d'un chargé de

²⁷ Compte-rendu des auditions des candidats au marché suivi coopération province du Bam, in rapport de mission au Burkina Faso dans le cadre des assises de la coopération décentralisée du 4 au 13 décembre 2007, DAEH – Service Europe, décembre 2007.

²⁸ Cahier des charges, marché pour le suivi de la coopération Seine Maritime (France) / Province du Bam (Burkina Faso) 2008 / 2010, Département de Seine Maritime.

mission et d'une secrétaire comptable et appuyée par les équipes de SOS Sahel, a évolué : le poste de secrétaire comptable n'était pas réellement pertinent au regard des activités et a été supprimé.

Le dispositif technique dans le Bam a été essentiellement concentré autour de la mise en œuvre des deux projets à l'échelle provinciale, du montage des projets des communes, de l'organisation des réunions (cadre de concertation Sud...) et des missions des élus seinomarins dans le Bam ainsi que du rapportage en direction du Conseil Général de Seine Maritime. Le dispositif technique a donc joué un rôle important dans la mise en place du fonctionnement de la coopération décentralisée tel que décidé en 2006-2007, suite à la première évaluation, même si des actions importantes comme les actions de formation des élus et des personnels municipaux, la mise en place d'un SIG comme outil d'aide à la décision sur les orientations des investissements de la coopération décentralisée, la mise en place d'outils de communication... n'ont pas pu se réaliser.

Toutefois, au regard des enjeux de la coopération décentralisée en 2011, ce dispositif ne répond plus aux enjeux actuels de la coopération décentralisée entre le Conseil Général de Seine Maritime et les communes du Bam et ceci pour plusieurs raisons :

- Les communes du Bam, au terme du premier mandat de leurs élus, ont développé des compétences ; elles ont davantage besoin d'un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage communal que d'un dispositif centré sur le montage de projets et davantage besoin d'un dispositif d'appui aux secrétaires généraux des communes et aux élus que d'un dispositif ayant tendance à se substituer à ceux-ci en montant les dossiers de projet ;
- La communalisation intégrale est en train de modifier les stratégies et les modes opératoires de la plupart des partenaires techniques et financiers intervenant au Burkina Faso, avec de plus en plus d'opportunités qui s'ouvrent pour les communes (accès au fonds du FPDCT et du PNGT 2...)... Le besoin des communes est aujourd'hui d'être en capacité d'accéder à ces dispositifs de financement et d'appui pour être en mesure de concevoir et mettre en place des politiques municipales efficaces. Dans cette perspective, le dispositif technique aurait alors pour rôle d'appuyer les communes dans leurs relations avec ces dispositifs ;
- Les communes du Bam, ont aujourd'hui la capacité (politique, mais aussi en partie, financière) à jouer le rôle de responsable d'un service technique à l'échelle provinciale, alors que la mise en place de l'opérateur technique, contractualisée entre le seul Conseil Général de Seine Maritime et l'opérateur leur a, jusque là, échappé en termes de responsabilité ;
- Les évolutions de la coopération décentralisée et en particulier l'évolution du rôle des comités de jumelage seinomarins et des comités communaux de jumelage, demandent de pouvoir jouer un rôle de centralisation et de mutualisation de l'information sur les nombreuses initiatives prises par les organisations de la société civile dans le cadre de la coopération décentralisée. Cela devrait être fait de manière, d'une part à valoriser l'implication citoyenne et d'autre part, à chercher la meilleure cohérence d'action possible, alors qu'à ce jour l'opérateur technique a peu ou pas de relations avec les comités de jumelage ;
- Le dimensionnement actuel de l'opérateur technique avec un seul cadre en appui aux neuf communes de la province, ne répond pas aux besoins d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale et d'appui à la mutualisation et mise en cohérence des actions des comités de jumelage.

Des dispositifs techniques à faire évoluer

Les dispositifs techniques, tels que mis en place, ont répondu aux orientations prises en 2006-2007. Cinq ans plus tard, le contexte a changé, tant en Seine Maritime que dans le Bam, et demande de faire évoluer ces dispositifs.

En particulier, il semble essentiel que les évolutions de ces dispositifs permettent de :

- Renforcer la maîtrise d'ouvrage communale des communes du Bam et leur organisation au niveau provincial,

- Améliorer l'information et les synergies entre les acteurs de la société civile intervenant dans le Bam et en Seine Maritime (associations, comités de jumelage, comités communaux de jumelage, ONG, prestataires...) et avec les acteurs publics,
- Développer l'implication et les synergies entre les services du Conseil Général de Seine Maritime et la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime,
- Anticiper sur les évolutions à venir sur les territoires, pour alimenter le dispositif politique avec une vision prospective sur les enjeux du territoire et de la coopération décentralisée et pas uniquement sur une logique de rendre compte des actions en cours.

Dispositif financier

Avant 2007, le dispositif financier de la coopération décentralisée consistait en un financement direct par le Conseil Général de Seine Maritime aux comités de jumelage seinomarins qui mettaient en œuvre les projets en relation avec leurs homologues burkinabè.

Depuis 2007, pour une enveloppe de financement du Conseil Général de Seine Maritime d'environ 280 000 euros par an, le dispositif financier mis en place est triple :

- Financement direct par le Conseil Général de Seine Maritime aux comités de jumelage de Seine Maritime pour leurs projets validés par le CCN, pour environ un tiers de l'enveloppe disponible, les financements obtenus par les CdJ faisant l'objet d'une large information ;
- Financement du Conseil Général de Seine Maritime via l'opérateur pour les projets à l'échelle provinciale (part variable selon les années) ;
- Financement du Conseil Général de Seine Maritime via le trésor public français et le trésor public burkinabè aux communes pour les projets des communes priorisés par le CCS, validés par le CCN et votés par la commission coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, pour environ les deux-tiers de l'enveloppe disponible.

A cette enveloppe de financement des actions, il convient d'ajouter l'enveloppe des honoraires de mise en œuvre liés au marché avec l'opérateur, l'adhésion à la MCD, le coût du dispositif technique en Seine Maritime et les frais de missions.

En Seine Maritime

Le financement direct aux comités de jumelage sur présentation de leurs projets et de dossiers de présentation de l'association, fonctionne relativement bien. On constate toutefois les difficultés suivantes :

- Les modalités de versement du Conseil Général de Seine Maritime par tranches (50 %, 30 % puis 20 % à la réception des travaux) ne facilitent pas l'exécution des projets pour les CdJ dont la trésorerie est réduite, et génèrent un important travail administratif de suivi des subventions pour le Conseil Général de Seine Maritime ;
- Le montant des subventions versé, qui est en moyenne de 6000 euros par projet et peut pour certains projets être de l'ordre de 1000 euros, pose le problème de l'efficacité d'un tel dispositif (coût de gestion des subventions au regard des montants des subventions) ;
- L'absence de suivi de ces projets dans le Bam ne permet pas de s'assurer que les règles administratives burkinabè soient suivies, c'est-à-dire que les financements aux comités de jumelage de Seine Maritime dont les projets sont validés par le maire, ne sont généralement pas présentés et délibérés en conseil municipal comme il est prévu par le décret sur les CCJ de 2009²⁹ dans le but d'assurer une bonne transparence dans la gestion des fonds et une bonne cohérence avec l'action municipale ;

²⁹ Article 19 du décret : Le comité de jumelage « adresse obligatoirement ses projets de programme d'activités et de budget au Maire pour approbation par le conseil municipal au plus tard le 31 janvier de chaque année ».

- L'éligibilité des seuls projets réalisés dans les communes du Bam (avec éventuellement une partie des actions en Seine Maritime) et non pas des actions réalisées uniquement sur le territoire seinomarin, limite le champ d'action des CdJ, alors qu'il y a des actions intéressantes et importantes au regard des objectifs de la coopération décentralisée à mener sur le territoire seinomarin.

Au Burkina Faso

L'évolution du dispositif financier et le passage à un financement de trésor public à trésor public pour le financement des projets communaux va dans le sens de la mise en conformité du dispositif financier avec la législation burkinabè, qui exige que les financements en direction des collectivités territoriales burkinabè passent par le trésor public. De plus cette évolution sécurise les transferts financiers et les élus eux-mêmes puisque les financements de la coopération décentralisée rentrent dans le budget municipal et sont gérés suivant les règles de la comptabilité publique, permettant en particulier la séparation de l'ordonnateur et du payeur.

Toutefois :

- le financement des projets des communes de Trésor public à Trésor public a été très lent à se mettre en place, ce qui a retardé les procédures de lancement des appels d'offres et le démarrage des travaux et a pu mettre en péril, dans certains cas, la bonne fin des travaux.
Cette lenteur dans la mise en place du financement s'explique principalement par un manque de communication et de suivi.
Le manque de communication commence au sein même des services du Conseil Général de Seine Maritime entre la chargée de mission coopération décentralisée qui fait le mandatement, et le service gestion comptable (tributaire à la fois des nomenclatures budgétaires et de l'automatisation des procédures) qui doit connaître les informations dont a besoin la chargée de mission coopération décentralisée pour informer les partenaires burkinabè.
Ce manque d'information continue au Burkina Faso, avec les services du Trésor Public au niveau national, régional et local pour suivre le transfert financier, puis au niveau des services municipaux et du conseil municipal, puisque les budgets transférés doivent être délibérés en session budgétaire du conseil pour être inscrit au budget communal. Cette délibération ne peut se faire qu'en ayant connaissance des mandatements exacts réalisés par le Conseil Général de Seine Maritime.
De fait, le dispositif technique de la coopération décentralisée, tant en Seine Maritime que dans le Bam n'a pas suffisamment suivi la procédure et informé les différents partenaires sur celle-ci, ce qui a occasionné des retards par manque d'information aux différents niveaux de la chaîne du transfert financier.
- le mode de financement actuel du Conseil Général de Seine Maritime par tranches (50 % au démarrage, puis 30 % et enfin 20 % après réception des travaux) n'est pas conforme à la législation burkinabè qui demande à la commune de disposer de l'intégralité du coût du marché sur son compte trésor avant de lancer l'appel d'offres et de payer 90 % du marché (10 % sont considérés comme la retenue de garantie) à la réception des travaux. Pour les communes dont le budget et la trésorerie sont très contraints ne leur permet pas d'être en règle avec les procédures des marchés publics et donc de pouvoir lancer les appels d'offres en temps et en heure.
- Pour les projets à l'échelle provinciale, l'opérateur est le destinataire des fonds et contrôle de fait l'exécution budgétaire sans réelle participation des collectivités bénéficiaires. Seuls ces projets continuent à fonctionner sous une modalité dérogatoire aux règles de la comptabilité publique. L'adoption du décret sur l'intercommunalité permet de lever cette particularité des projets provinciaux.

Une rationalisation des procédures et une mise en conformité avec la législation burkinabè à renforcer

Le dispositif financier mis en place représente une nette amélioration par rapport à ce qui existait auparavant en termes de bonne gestion, de transparence, de positionnement des collectivités partenaires comme maître d'ouvrage et donc responsable de l'utilisation et de la gestion des fonds et du respect des règles publiques burkinabè.

Toutefois, il est nécessaire d'étudier la possibilité de rationaliser les procédures pour que les dispositifs techniques consacrent moins de temps à des tâches administratives lourdes et peu intéressantes tant sur le plan professionnel que par rapport aux objectifs de la coopération décentralisée. En particulier la mise en place pour les projets d'un système d'abondement d'un fonds provincial de développement et/ou d'articulation avec des dispositifs nationaux comme le FPDCT permettrait de simplifier la gestion financière.

De même il est nécessaire d'améliorer l'information sur les financements respectifs des CdJ et des communes pour que ceux-ci s'inscrivent dans les règles administratives burkinabè en amenant le conseil municipal à délibérer sur les projets des CCJ.

Enfin, l'ouverture des dispositifs de financement des CdJ aux actions menées en Seine Maritime permettrait d'inscrire la relation de coopération décentralisée dans une réelle relation de coopération entre les deux territoires.

3. Les instruments, les outils et la circulation de l'information dans le cadre de la coopération décentralisée

3.1 Instruments et outils

Le Conseil Général de Seine Maritime a mis en place plusieurs outils dans le cadre de cette relation de coopération décentralisée. Il s'agit principalement :

- du protocole de coopération signé en 2007, qui fixe les orientations de la coopération,
- de la procédure d'appel à projets en direction tant des comités de jumelage que des communes, et des premiers outils de suivi-évaluation de projet.

Le protocole de coopération

Le protocole de coopération est une obligation légale aussi bien en France qu'au Burkina Faso. Le protocole 2007-2011, bien qu'élaboré suite à un processus d'évaluation de la relation de coopération décentralisée n'a pas été suffisamment partagé avec l'ensemble des familles d'acteurs lors de son élaboration, puis au fur et à mesure du développement de la relation, que ce soit dans le Bam ou en Seine Maritime. Si bien qu'aujourd'hui, il ne constitue pas réellement un repère pour les acteurs de la coopération.

Orientations données par le protocole :

En terme d'orientations le protocole spécifie que :

- l'enjeu de la coopération décentralisée est de « favoriser le dialogue entre les cultures, et d'associer l'ensemble des partenaires, élus, services, partenaires associatifs, citoyens à cette coopération, afin de mettre en œuvre une démarche commune de développement durable »³⁰,
- la coopération a notamment pour objectif « d'apporter un appui institutionnel dans le nouveau contexte de décentralisation, afin de conforter et d'accompagner le développement territorial et la démocratie locale »,
- les collectivités « souhaitent favoriser les échanges, notamment culturels, économiques et touristiques, mobilisant toutes les catégories d'acteurs, en particulier les jeunes, ainsi que l'éducation au développement et à la citoyenneté auprès des habitants des deux territoires »,
- les actions menées favoriseront « les projets d'appui institutionnel (et) les projets de développement durable »,
- les « secteurs d'intervention prioritaire sont :
 - o la préservation des ressources naturelles et de l'environnement,
 - o le développement des activités génératrices de revenu,
 - o l'amélioration de la sécurité alimentaire,
 - o l'amélioration des capacités d'auto-développement,
 - o la poursuite de l'effort d'équipements en infrastructures de base ».

La mise en regard des cinq niveaux de précision des orientations de la coopération décentralisée fait apparaître un manque d'organisation logique entre les orientations, les actions et les secteurs prioritaires. Par exemple, l'objectif d'appui institutionnel pour « accompagner le développement territorial et la démocratie locale » ne se retrouve pas dans les secteurs d'intervention prioritaire (à part la formation), ce qui fait que les deux projets provinciaux, de fait, ne rentrent pas dans les secteurs d'intervention prioritaire. De même, alors que les collectivités « souhaitent favoriser les échanges notamment culturels, économiques et touristiques », cela ne se retrouve pas non plus dans les secteurs d'intervention prioritaire.

Une clarification des orientations inscrites dans la convention s'avère donc nécessaire. Cela a été réalisé, en partie, dans le cadre des appels à projets qui spécifient que les projets doivent être cohérents avec les « grandes orientations fixées pour le programme de coopération Seine Maritime / Bam 2009-2011, à savoir :

- appui / accompagnement des communes pour une meilleure planification et mise en œuvre des actions de développement,
- développement de la communication communale et intercommunale,
- développement de la sécurité alimentaire,
- développement social et économique des populations,
- gestion durable des ressources naturelles »³¹.

Toutefois pour l'avenir, l'élaboration et la validation de la nouvelle convention demanderont de prendre le temps de clarifier la stratégie à mettre en œuvre, dans le Bam comme en Seine Maritime et de se donner des modalités de révision régulière de celle-ci pour la faire évoluer si nécessaire durant la mise en œuvre du protocole.

Aire géographique concernée

Comme cela est rappelé dans le texte, le protocole « concerne spécifiquement les territoires suivants :

- département de Seine Maritime,
- province du Bam,

et se limite à ces aires géographique ».

³⁰ Seine Maritime, Région Centre-Nord, Province du Bam, protocole de coopération décentralisée Département de Seine Maritime (France) – Région de Centre-Nord (Burkina Faso) 2007 / 2011, 4 juillet 2007

³¹ Département de Seine Maritime, Appel à projet annuel – Acteurs publics, note explicative, sans date.

Toutefois :

- le protocole concerne également la Région Centre-Nord, sans que soit clarifié le lien avec cette collectivité ni précisé dans quelle mesure elle est concernée par la coopération. Ceci pose un questionnement persistant au sein de l'exécutif régional du Centre-Nord ;
- le protocole ne spécifie à aucun moment si les actions menées dans le cadre de la coopération seront prioritairement des actions à l'échelle communale, pluri-communale ou provinciale.

Ce sont des points qui mériteront d'être clarifiés dans le prochain protocole.

Financements

Le protocole spécifie que le Département s'engage sur 280 000 € par an, soit 1 120 000 € sur quatre ans, les autres partenaires (communes et CdJ) sur 70 000 € par an soit 280 000 € sur quatre ans.

Ceci pose deux questions :

- la participation au financement des acteurs du Sud n'est pas prise en compte (communes, CCJ), alors que des pourcentages de cofinancements par ceux-ci apparaissent dans les appels à projets,
- les modalités de prise en compte de l'apport des autres acteurs du département de Seine Maritime (communes, associations de communes et comités de jumelage) manquent de clarté. S'agit-il de la prise en compte des cofinancements de ces acteurs aux projets soutenus par le Conseil Général ou de l'implication financière de ces acteurs à la coopération entre les deux territoires, indépendamment de la participation ou non du Conseil Général ?

Signataires

Les signataires du protocole ont été :

- d'une part le Président du Département de Seine Maritime et le Président du Conseil Régional Centre-Nord,
- d'autre part les élus des communes, intercommunalités et associations de communes de Seine Maritime impliqués dans une relation de coopération décentralisée avec une commune du Bam et les neuf maires des communes du Bam.

Cela pose des questions quant au rôle du Conseil Régional du Centre-Nord dans la relation, quant à l'articulation de la coopération à l'échelle départementale avec la province ainsi qu'à l'échelle communale et enfin quant à la place des acteurs associatifs et comités de jumelage :

- le Conseil Régional a-t-il un rôle à jouer dans cette relation de coopération ? soit par les domaines de compétences concernés par la coopération, soit sur le plan institutionnel ?
- le protocole concerne-t-il la coopération du **D**épartement avec la **P**rovince (d'institution à institution) ou du département avec la province ? Selon la réponse à cette question, la signature de la convention par les maires, présidents d'intercommunalité et présidents d'association de communes est plus ou moins pertinente, ainsi que la signature des comités de jumelage et associations et / ou de leurs représentants, comme ceux-ci le souhaitent.

Traduction opérationnelle du protocole

Enfin, le protocole prévoyait qu'un « programme pluriannuel détaillant les actions, le plan de financement et les engagements de chacun pourra être établi en concertation avec l'ensemble des partenaires. Ce programme fera alors l'objet d'une convention opérationnelle spécifique, afin de déterminer des modalités organisationnelles précises ».

A notre connaissance, il n'y a pas eu de signature de telle convention opérationnelle durant la période 2007-2011. Ce manque d'utilisation du protocole comme base de réflexion et d'argumentation, par rapport aux actions à mettre en œuvre, peut expliquer sa faible intégration en particulier par les acteurs burkinabè.

Un protocole utile, mais à revisiter

Indéniablement, pour les élus et responsables des associations et comités de jumelage de Seine Maritime qui ont vécu la période avant 2007 et la période après 2007, la définition des orientations de la coopération décentralisée et leur formalisation dans le protocole de coopération, a été un moment « fort » qui reste marqué dans les esprits. C'est ainsi que la majeure partie des responsables d'associations et comités de jumelage mentionnent que, pour eux, la définition d'une politique de coopération décentralisée par le Conseil Général de Seine Maritime et son inscription dans le protocole est importante et pertinente, même s'ils regrettent de ne pas y avoir été suffisamment associés. En effet ce protocole donne un cadre de référence par rapport à la « politique de guichet » qui existait auparavant.

Dans le Bam, s'ils connaissent l'existence du protocole, les élus et comités communaux de jumelage se le sont peu approprié, ce qu'ils expliquent par le fait qu'il a été défini au début de leur mandat, alors que pour la plupart d'entre eux, ils avaient énormément de nouvelles informations à intégrer.

Il convient donc de reconnaître que ce protocole signé en juillet 2007, n'est plus aujourd'hui totalement pertinent et devra évoluer, sur plusieurs points, en particulier en termes de clarification des orientations, des financements, de l'aire géographique concernée, des signataires et enfin en termes de traduction opérationnelle de celui-ci.

L'appel à projets

La mise en place de la nouvelle politique de coopération s'est accompagnée d'une procédure et d'outils pour la présentation, la sélection et le suivi-évaluation des projets présentés par les organisations éligibles, les communes du Bam et les comités de jumelage et associations de Seine Maritime.

Les outils sont essentiellement :

- une fiche association,
- un formulaire et une note explicative pour les projets des acteurs associatifs (comités de jumelage et associations du Nord avec leurs partenaires du Bam),
- un formulaire et une note explicative pour les projets des acteurs publics (communes du Bam),
- la demande de fournir un bilan des projets réalisés.

La mise en place de ces outils s'est adossée en Seine Maritime sur un cycle de six journées de formation en direction des comités de jumelage qui a été réalisé en 2007 et dans le Bam sur l'appui de l'opérateur technique. Les formations des élus et secrétaires généraux qui devaient être réalisées de manière complémentaire n'ont pas eu lieu.

Au niveau des comités de jumelage, les outils de conception, élaboration et suivi-évaluation de projet ont eu des effets différenciés d'un comité de jumelage à l'autre.

Certains comités de jumelage les ont utilisés comme des outils d'amélioration de la phase d'identification et de formulation des projets et dans une moindre mesure, pour le suivi-évaluation.

Toutefois pour la majorité des comités de jumelage, même si les questions qu'ils posent sont reconnues comme pertinentes, les outils d'appel à projets ont une utilité qui reste limitée :

- les fiches associations sont souvent incomplètes et ne permettent pas de faire un suivi des comités de jumelage (évolution du nombre d'adhérent, du budget, des activités menées) ;
- les fiches projets sont généralement assez succinctes (par exemple moins de 10 pages pour un projet de plus de 40 000 euros). La présentation des logiques d'intervention (objectifs, résultats attendus, activités mises en œuvre) reste trop générale pour permettre de valider l'intérêt du projet et ensuite d'en faire le suivi et l'évaluation (par exemple un projet en direction des scolaires ne précise pas le nombre d'élèves bénéficiaires et des projets de maraîchage sur des retenues d'eau ne disent rien quant aux surfaces aménageables...) ;
- les items du formulaire de présentation des projets sont mal maîtrisés (par exemple, le point sur les retombées du projet en Seine Maritime n'est généralement pas compris et certains comités de jumelage intègrent dans les retombées en Seine Maritime de « permettre très rapidement l'autonomie des groupements créés »... au Burkina Faso !)

De même les rapports d'activité ou les bilans restent très factuels, concentrés sur les résultats des actions menées (nombre de personnes formées, équipement remis...) et abordent très peu les effets produits par les projets réalisés.

De fait, pour la majeure partie des comités de jumelage ces outils sont plus subis comme des « contraintes » administratives que comme des outils de progrès. Leur utilité n'est pas clairement identifiée et ils ne se diffusent pas réellement au sein des associations et comités de jumelage. Ils deviennent alors l'affaire des quelques personnes qui rédigent les dossiers de projet. Le constat est le même pour les formations en lien avec ces outils mises en place en direction des associations et comités de jumelage qui n'ont eu de véritable effet que sur quelques membres d'associations et comités de jumelage et ne se traduisent pas systématiquement par des changements au sein de ceux-ci.

Au niveau des communes, les formulaires sont plus simples que ceux des comités de jumelages et ont majoritairement été renseignés par l'opérateur technique.

Là aussi les formulaires sont davantage perçus comme une obligation administrative fastidieuse que comme un outil d'amélioration de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi des projets. L'utilité de ces formulaires reste ainsi très limitée :

- les fiches de présentation des communes, avec les formations suivies par les conseillers et les techniciens, le budget municipal... sont-elles utilisées par le Conseil Général de Seine Maritime ?
- les fiches projet sont très succinctes (6 pages pour 30 000 euros de budget, par exemple) ;
- les items du formulaire ne sont pas maîtrisés (par exemple, comme indicateurs d'évaluation on mentionne les rapports de suivi d'exécution ou pour élaborer un plan de développement, l'objectif mentionné est « d'avoir une vision globale de toutes les actions de développement à mener » et les résultats attendus sont d'« accroître le niveau de production des secteurs agro-pastoraux » ou « de promouvoir la démocratie locale »...).

Les appels à projets sont jugés lourds par l'ensemble des acteurs et sont plutôt vécus comme une contrainte. Si bien que leur fonction pédagogique n'a pas vraiment produit d'effet. Globalement -sans préjuger de la qualité ou non des projets - les dossiers de projet présentés sont faibles et rendent l'instruction de ceux-ci difficile, par manque d'éléments de contenu permettant d'en apprécier le bien fondé, l'utilité et le portage par les acteurs locaux.

De fait, le constat est qu'il a manqué une pédagogie dans l'utilisation de ces outils, tant dans le Bam qu'en Seine Maritime, pour que les communes comme les CdJ en voient l'utilité pour réfléchir en amont de l'intérêt de tel ou tel projet et donc des arbitrages à réaliser dans les priorités à poser. Cela demanderait un travail individualisé avec chaque porteur de projet, ce qui est consommateur de temps, mais en même temps, leur faciliterait la possibilité d'avoir accès à des financements d'autres partenaires financiers.

Des instruments et outils à renforcer

Protocole, fiche association, fiche commune, fiches projets, rapports de suivi-évaluation... Ces outils sont utiles si les collectivités territoriales en coopération décentralisée s'en servent et si les porteurs de projet en voient eux même l'utilité et les emploient comme outils de réflexion.

A ce jour, ce n'est pas ou plus le cas, les instruments et outils mis en place ne contribuent donc pas à guider les orientations de la coopération décentralisée et à permettre une instruction et des arbitrages pertinents entre les différents projets en cours de conception ou présentés à l'instruction. De même les porteurs de projet n'en voient pas l'utilité et les utilisent par contrainte.

Dans le même temps, d'autres partenaires techniques et financiers (PNGT 2, FPDCT au Faso, CRHN en France) mettent en place des fonds à destination des collectivités burkinabè et/ou des acteurs associatifs, avec leurs propres outils de présentation et d'instruction.

Il est sans doute nécessaire à ce stade de re-réfléchir les outils en lien avec ceux que mettent en place les autres acteurs, ceci dans un souci d'efficacité.

3.2 Circulation de l'information

En Seine Maritime

Alors que chaque comité de jumelage fait un réel travail d'information en direction du grand public (scolaires, citoyens...) pour informer sur les relations qu'il maintient au Burkina Faso, sur ses partenaires... comme le montre l'analyse de la relation partenariale entre les acteurs, la circulation de l'information n'est pas optimale au sein même de chaque famille d'acteurs (par exemple entre les communes impliquées, entre les CdJ eux-mêmes) et entre les familles d'acteurs (par exemple entre les CdJ, communes et conseillers généraux).

En effet, mises à part les informations qui sont diffusées par certains comités de jumelage et associations dans le cadre de leurs bulletins et sites internet et les réunions encore rares qui associent plusieurs familles d'acteurs, il n'existe pas de mécanisme global de circulation de l'information entre les acteurs de la coopération décentralisée.

La newsletter qui devait se mettre en place n'a pas vu le jour et l'idée d'un portail internet n'est pas opérationnelle.

Cette carence de circulation de l'information est à la fois un indicateur du manque de relations partenariales et une cause de celle-ci. Pourtant, dans un tel système multi-acteur et dans la perspective de rechercher une cohérence de vision de la relation de coopération décentralisée, la mise en place d'un mécanisme simple d'information est une nécessité.

Dans le Bam, et entre le Bam et la Seine Maritime

Les comités de jumelage de Seine Maritime sont très visibles, connus et sont de réels vecteurs de circulation de l'information, entre ici et là bas. Chaque mission de représentants des CdJ permet de donner des nouvelles, de faire circuler du courrier, d'informer...

Dans le Bam, les autorités et les citoyens, connaissent les membres des comités de jumelage et les comités de jumelage en tant qu'institution, ainsi l'information circule entre eux. Les élus communaux

du Bam connaissent leurs communes homologues de Seine Maritime, même si, pour beaucoup d'élus, peu d'information circule entre eux en dehors des missions.

En revanche le Conseil Général de Seine Maritime n'est pas visible au niveau des citoyens, des CCJ, des autres associations, des services techniques de l'Etat et même des communes qui ne le voient que comme un bailleur de fond.

De fait le Conseil Général de Seine Maritime est « transparent », ce qui peut s'expliquer par :

- l'absence de vis à vis institutionnel du Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam du fait de l'absence de structure politique de niveau provincial,
- la médiatisation de l'action du Conseil Général de Seine Maritime par l'opérateur technique,
- le fait que la circulation de l'information a connu beaucoup de difficultés qui se traduisent par un manque de mutualisation de l'information (pas de newsletter, pas de valorisation de la radio locale...).

Une information qui circule essentiellement de manière bilatérale

L'information qui circule reste donc essentiellement une information « bilatérale » entre comités de jumelage ou communes alors que la mutualisation de l'information entre familles d'acteurs et la circulation de l'information aux échelles départementales et provinciales restent encore à ce jour très limitée.

4. Les résultats et les effets des actions menées dans le Bam et en Seine Maritime

1.1 Les actions menées dans le Bam

Les résultats et les effets des projets constatés sur le terrain

Des projets à caractère provinciaux prometteurs

Il s'agit de deux projets, conçus en 2007-2008 pour apporter des services à l'échelle provinciale en matière d'amélioration du recouvrement de la fiscalité locale et de la sécurité publique.

- *Projet de mise en place d'agents de recouvrement :*
Après avoir été recrutés et formés, depuis début 2011 des agents de recouvrement ont été mis à disposition de chaque commune avec pour rôle d'identifier et de transmettre aux services de l'Etat l'état des lieux du potentiel fiscal de chaque commune, de sensibiliser les citoyens au paiement de l'impôt et de recouvrer les taxes qui sont de leur compétence.
La mise en place de ces agents a permis :
 - o d'améliorer le niveau de recouvrement de l'impôt, les prévisions de recouvrement élaborées par les services de l'Etat pour 2011 ayant été atteintes dans certaines communes dès le mois de septembre,
 - o de seconder le personnel municipal, les agents de recouvrement utilisant une partie de leur temps pour appuyer le secrétaire général de la commune et son équipe sur des questions relevant de leur champ de compétence (comptabilité...).

Pour avoir une appréciation exacte des effets de ce projet sur le taux de recouvrement de la fiscalité locale dans les neuf communes, il conviendra toutefois d'attendre d'avoir les comptes

administratifs 2011 des communes pour les comparer aux années antérieures, les agents n'ayant réellement démarré leur activité qu'au début 2011.

Projet de renforcement de la capacité de mobilisation des ressources fiscales

C'est un projet mis en œuvre à l'échelle provinciale, dont l'objectif est d'améliorer la participation citoyenne au processus de développement local à travers le renforcement des capacités opérationnelles des acteurs intervenants dans la mobilisation des ressources budgétaires (élus locaux et agents communaux).

A ce titre :

- 8 agents de recouvrement, sur 9 initialement prévus, ont été recrutés, formés et mis à la disposition des communes
- 8 motos ont été acquises, mises à la disposition des agents de recouvrement pour faciliter leur mobilité
- Les agents de recouvrement ont pris fonction et sont opérationnels depuis le 1^{er} janvier 2011

Budget du projet : 31 905 000 F.CFA. Ce budget est prévu pour prendre en charge les postes d'agents de recouvrement pendant 2 ans, avec la prévision que les communes prennent en charge ces postes à cette échéance sur les budgets communaux.

Les agents de recouvrement assurent dans les différentes communes :

- La vente des timbres communaux
- La réalisation d'un fichier communal des contribuables et sa mise à jour
- La collecte de :
 - ✓ La taxe sur les charrettes
 - ✓ La taxe sur les armes
 - ✓ La Contribution du Secteur Informel (CSI)
 - ✓ Les droits de fourrière
 - ✓ La taxe d'occupation du domaine public
 - ✓ Les droits de places dans les marchés
 - ✓ La taxe sur la publicité et les spectacles
 - ✓ La taxe pour dégradation de l'environnement (ramassage d'agréats)
- La sensibilisation des contribuables
- L'accompagnement des services fiscaux déconcentrés pour l'identification des contribuables

Retombées du projet

Moins d'un an après l'effectivité du projet, les acteurs sont unanimes sur la pertinence de celui-ci pour les raisons suivantes :

- La majorité des communes ont connu une nette amélioration du niveau de mobilisation des ressources locales (« par exemple à Zimenga, l'agent a atteint, en milieu d'année 2011, 100% des objectifs qui lui étaient assignés », témoigne le Contrôleur Financier de la province)
- Le personnel de mairie a été renforcé
- Les services fiscaux déconcentrés sont renforcés et travaillent avec beaucoup plus de facilité
- Une proximité appréciée entre l'administration fiscale et les contribuables est assurée, entraînant une amélioration sensible du civisme fiscal

Cependant, il n'existait, au moment de l'évaluation d'indicateurs permettant de mesurer avec précision les taux d'évolution de la mobilisation des ressources à mettre au crédit du travail des agents de recouvrement.

Six communes parmi les 8 concernées se sont déclarées prêtes à prendre le relai pour financer le poste d'agent de recouvrement sur le budget communal dès la fin du projet.

Quelques chiffres :

- A Sabcé, l'agent de recouvrement a mobilisé, depuis sa prise de fonction, 9 900 000 F.CFA au titre de la seule taxe d'état civil, contre 800 000 F.CFA pour tout l'exercice précédent ;
- A Bourzanga, l'agent a recouvré 150 000 F.CFA contre une prévision de 50 000 F.CFA au titre de la taxe de stationnement

Ces exemples de résultats positifs sont obtenus en dépit d'une conjoncture nationale marquée par une extrême prudence des pouvoirs publics à l'égard des contribuables, du fait de la crise socio-politique grave qui a affecté le pays au cours du premier semestre de l'année 2011.

- **Projet de mise en place d'une police municipale à caractère provincial :**
La commune de Kongoussi, chef lieu de province, ne disposait pas d'une police municipale, alors que le développement de l'orpaillage artisanal et la mise en place d'une mine industrielle génèrent d'importants problèmes d'ordre public. Le projet visait à doter la province du Bam d'une police qui puisse contribuer à la sécurité publique sur tout le territoire de la province. De fait le cadre légal burkinabè oblige à rattacher le corps de police à une municipalité. Les dix agents recrutés et formés ont donc été affectés à la commune de Kongoussi, qui a identifié un local pour qu'ils s'y installent. L'Etat a nommé un officier pour assurer le commandement et au moment de l'évaluation, ils étaient dans l'attente de recevoir les équipements (matériel roulant...) pour être en mesure de commencer à remplir leurs fonctions. Il reste à prendre dans chaque commune les arrêtés permettant à la police municipale de Kongoussi d'intervenir sur le territoire de chacune des communes de la province.

Un projet eau et assainissement qui concerne cinq des neufs communes

SOS Sahel a mis en œuvre à partir de fin 2008, le « projet de renforcement des capacités locales pour un accès durable des populations aux services d'eau, d'hygiène et d'assainissement dans la province du Bam et dans les communes de Dédougou et de Boussé (Burkina Faso) » qui concerne cinq des neufs communes de la province du Bam : Bourzanga, Guibaré, Kongoussi, Sabcé et Tikaré.

De maîtrise d'ouvrage ONG, mais cofinancé par le CG 76, ce projet, prévoyait dans les cinq communes la réhabilitation de 26 forages, la réalisation de 15 forages neufs, 19 latrines publiques et 1550 latrines familiales.

Il n'a pas fait l'objet de la présente évaluation.

Des projets des comités de jumelage et associations qui améliorent la situation des populations, mais qui ne sont pas toujours pérennes et adaptés

Il existe deux catégories de projets :

- Des projets structurants, pérennes
Ce sont principalement des projets basés sur une analyse des besoins avec les acteurs locaux et qui sont inscrits soit dans des démarches d'accompagnement dans la durée soit de manière complémentaire à des politiques de l'Etat burkinabè. Ces projets fournissent des services ou des revenus aux populations du Bam et contribuent ainsi durablement à lutter contre la pauvreté. Ils sont marqués par la pérennité de leur action. Plusieurs projets de ce type ont été identifiés par la mission, que ce soit la mise en place d'une mini-laiterie, des projets d'embouche, d'arboriculture, de co-formation, de soutien à la mise en place d'activités génératrices de revenus, d'amélioration des conditions d'exercice du personnel de santé (électrification, équipement...)...

Projet « embouche ovine »

Ce projet est porté par le groupement « Yam la Tuuma » des handicapés de Nasséré. Son élaboration a été accompagnée par la MADEFON et son financement assuré par le CG76. Il a permis la construction, au profit des handicapés, d'une ferme comprenant :

- Un fenil
- 5 hangars
- Une fosse fumière
- Une clôture
- Un filet

A ces réalisations matérielles s'ajoute une formation de 5 jours sur les techniques de l'embouche.

Les bénéficiaires affirment retrouver leur dignité grâce à ce projet qui leur permet de gagner leur vie et de réduire leur situation de vulnérabilité. « Nous les personnes démunies commençons à remonter la pente », déclare le président du groupement.

Les porteurs de l'ensemble de ces projets estiment que la MADEFON :

- A permis le brassage et la concertation entre les populations, favorisant ainsi l'instauration d'un climat de paix
- A permis la récupération de nombreux enfants en situation d'abandon scolaire, soulageant ainsi les parents
- Soulage les porteurs de projets par l'aide au montage des dossiers sans demander une contrepartie
- A permis de recoller les liens sociaux en réunissant les populations autour d'actions comme celle de la co-formation.
- A permis la création d'emplois

Projet laiterie

C'est un projet porté par le groupement féminin « Alla Wallou » de Kongoussi, financé par le CG 76 au titre de la subvention faite aux comités de jumelages.

Le groupement est constitué de 15 transformatrices de lait formées à cet effet, qui exerçaient au paravent l'activité de vendeuses ambulantes de lait (la calebasse sur la tête).

Le projet consiste à mettre en commun leur production personnelle de lait, à en collecter un supplément, à en transformer l'ensemble pour le porter à un bon niveau de normes de qualité et à le revendre pour en tirer un bénéfice. Chacune des membres du groupement touche, à la fin de chaque mois, le montant correspondant au volume de lait qu'elle a déposé au cours du mois, ce qui leur rapporte mensuellement un revenu compris entre 25.000 et 35.000 F.CFA.

Au plan organisationnel, le groupement a recruté une directrice de la laiterie, qui a sous sa responsabilité une équipe de 3 transformatrices et un gardien. Les 3 transformatrices sont choisies parmi les membres, toutes formées à la technique de la transformation laitière, pour un contrat d'un mois par équipe.

Le financement reçu a permis d'équiper la laiterie :

- D'un matériel et d'un système pour chauffer et refroidir le lait collecté
- D'un matériel de froid (2 congélateurs) pour la conservation du lait
- D'outillages modernes pour la mesure de l'acidité du lait traité
- D'emballages pour le conditionnement du lait traité destiné à la vente.

La laiterie en quelques chiffres :

- Date de début du projet : 09 – 11 – 2010
- Montant du financement reçu de la Seine-Maritime : 4 200 000 F.CFA (environ)
- Volume de lait collecté depuis le début (11 mois de fonctionnement) : 5060 litres, acheté à 250F.CFA/L, soit un investissement de 1.265.000F.CFA
- Volume traité et revendu : 5060 litres, revendus à 400 F.CFA/L, soit un chiffre d'affaires de 2.024.000F.CFA
- Dépenses courantes de la laiterie (172 270F.CFA) :
 - ✓ Matériels – emballages, électricité, eau, gaz, loyer : 123.270F.CFA/mois

✓ Dépenses du personnel (5 salariés composés d'une directrice permanente, d'une équipe roulante de 3 personnes membres du groupement et d'un gardien) : 49.000FCFA/mois

• Total des dépenses au 12^{ème} mois (en cours) : 1.894.970F.CFA

• Résultat net : 129.030F.CFA.

Grâce à son sérieux dans le travail, le groupement a atteint des résultats satisfaisants :

- Il est désormais officiellement reconnu pour son dynamisme par l'administration publique et a été associé à une session de formation à Kaya en septembre 2011
- Il est désormais membre de l'Union des Mini-Laiteries du Burkina Faso
- Les membres ont désormais une activité stable qui leur permet d'envisager sereinement l'avenir
- Les ressources et les conditions de vie des membres ont été sensiblement améliorées
- L'activité de la laiterie aide les producteurs de lait du Bam, y compris les non membres du groupement, dont elle absorbe la production
- La pénibilité du travail des membres (précédemment vendeuses ambulantes et à la criée) est résolue

Paroles de femmes

- « avant, on ne pouvait pas réunir 10.000 F.CFA par la vente ambulante de notre lait. On était fatiguée et on n'avait plus beaucoup de temps pour faire autre chose. Aujourd'hui, avec la laiterie, on vient ici toucher entre 25.000 et 35.000 F.CFA chaque mois. On ne souffre plus comme avant »
- « On est très heureuses parce que des femmes comme nous, qui n'avaient même pas les moyens d'acheter un cube maggi pour la sauce, peuvent désormais se nourrir dignement, s'habiller, se soigner. Il y en a même qui ont maintenant des téléphones portables. Ce projet lutte vraiment contre la pauvreté ».

Perspectives

Le groupement souhaite améliorer le produit de ses ventes pour augmenter ses capacités de production et faire face à la demande croissante qu'il n'arrive plus à satisfaire faute de quantités suffisantes de lait à collecter. Il ambitionne donc de :

- Doter progressivement chaque membre d'une vache laitière ;
- Mettre en place une banque de son pour l'alimentation des vaches
- Poursuivre et renforcer la formation des membres
- Acquérir un siège définitif dont le groupement aura la propriété
- Renforcer l'équipement de la laiterie et le moderniser (thermomètres, acidimètres, etc.)

Le groupement en appelle, pour cela, à la poursuite du concours financier de la Seine-Maritime.

On peut constater, en ce qui concerne ce projet :

- Un effort de structuration du groupement Alla Wallou
- Une bonne organisation de la laiterie
- Un engagement des membres, qui montrent des signes de motivation

L'ensemble de ces éléments peuvent contribuer à expliquer les résultats encourageants de cette première année de fonctionnement.

- Des projets ponctuels peu pérennes

Ce sont des projets qui souvent ont été identifiés de manière rapide, voire qui sont issus d'une idée qui vient du Comité de Jumelage du Nord et dont la pérennité n'a pas été suffisamment pensée.

Ces projets fournissent des services ou des revenus aux habitants du Bam, mais ceux-ci ne sont pas durables ou peu adaptés aux besoins et ne fonctionnent pas dans la durée.

Là aussi la mission a identifié plusieurs projets de ce type, que ce soient des projets de mise en place de postes d'eau potable dans les écoles, des projets d'activités génératrices de revenu, des projets de mise en place d'équipements sociaux. Ces projets sont marqués soit par des taux de panne importants au bout de quelques années (équipements mal conçus ou mal entretenus), soit par d'importants taux d'abandon des AGR (panne des équipements, mauvaise gestion), soit par la mise en place d'équipements physiques surdimensionnés par rapport aux services rendus (par exemple, maison à caractère social) qui de fait ne sont utilisées que ponctuellement et pourraient utiliser des infrastructures déjà existantes.

Des projets communaux qui tardent à se mettre en œuvre

Il s'agit ici des projets mis en œuvre directement par les communes sur la base d'un financement du Conseil Général au budget des communes à travers le Trésor Public.

A ce jour, pratiquement aucun projet communal d'envergure n'est finalisé. Seul le Plan Communal de Développement de Kongoussi a été finalisé et ceci est dû au fait que la commune de Kongoussi a préfinancé le projet.

Construction de deux salles de classes au profit du lycée de Tikaré

Ce projet s'est justifié par la pléthore des effectifs dans les classes du lycée de Tikaré. Le lycée est fréquenté par 900 élèves pour 15 classes de la 6^{ème} à la Terminale, avec des classes de 6^{ème} qui atteignent des effectifs de 90 élèves par classe.

Le bâtiment en construction, constitué de 2 classes, est destiné à désengorger le lycée.

Les travaux du chantier sont au stade de la pente au moment de l'évaluation, en attente, vraisemblablement, de la disponibilité des ressources financière pour leur achèvement.

Des projets qui témoignent d'une vision du développement des élus et des comités communaux de développement du Bam très centrée sur le financement d'infrastructures et de réalisations opérationnelles au niveau communal

Globalement, les résultats des projets sont satisfaisants et apportent des améliorations à la situation des habitants du Bam. Toutefois les projets sont rarement innovants (l'hydraulique, la santé, l'éducation et les AGR constituent l'essentiel des projets financés) ; ils sont extrêmement diversifiés (sur le plan thématique) et dispersés (sur le plan géographique), ce qui en limite les effets en matière de développement par manque de cohérence entre les différentes interventions et la difficulté à mettre en place des démarches ou dispositifs qui permettraient d'en assurer le suivi, la coordination et la gestion.

Par ailleurs l'opérationnalisation des projets communaux qui concentrent l'essentiel des financements du Conseil Général de Seine Maritime a pris un retard très important. Ce retard a pour corolaire des difficultés au niveau de l'attractivité des marchés lancés par les communes, les budgets sur lesquels sont basés les DAO (dossiers d'appel d'offres) ont été élaborés il y a plusieurs mois et ne sont plus d'actualité, les prix de certains matériaux s'étant envolés (renchérissement des matières premières, du coût de l'énergie et donc du transport...). Ceci a parfois pour conséquences que les entreprises ne répondent pas aux appels d'offres et ceux-ci sont donc déclarés infructueux, retardant encore l'exécution de ces projets communaux. Cette situation, qui amène certaines personnes rencontrées à questionner la coopération décentralisée, renforce l'attente des élus du Bam pour que la coopération décentralisée permette de réaliser des investissements visibles dans les communes comme ils s'étaient engagés à le faire à leur retour de mission réalisée en Seine Maritime pour la signature du protocole de coopération en 2007.

On note que bien que le travail sur les projets provinciaux ait permis aux élus du Bam d'apprendre à se connaître, à travailler ensemble et à développer une certaine familiarité, la tendance générale des élus du Bam est de considérer la coopération décentralisée comme un moyen d'obtenir des financements pour mettre en œuvre des réalisations ponctuelles dans leurs communes, que ce soit à travers leur comité communal de jumelage ou directement au niveau communal.

Les élus du Bam restent donc dans une approche où la coopération décentralisée est très centrée sur la réalisation d'équipements et sur une vision de la coopération décentralisée qui reste à l'échelle communale. Les enjeux du développement au niveau provincial ne sont pas réellement pris en compte, comme le démontre le fait que depuis les deux premiers projets conçus en 2007-2008, aucun nouveau projet provincial n'a été proposé par les élus du Bam et même aucun projet à une échelle de deux communes ou plus n'a été impulsé par les élus.

Ce « repli » communal s'explique par des dysfonctionnements dans les dispositifs institutionnels de la coopération décentralisée

Un dispositif politique qui n'est pas assez politique

Le dispositif politique (cadres de concertation Sud et réunions des cadres de concertation Sud et Nord) ne fonctionne pas vraiment comme un dispositif politique visant à produire des orientations en matière de développement pour la province du Bam et pour les acteurs de la coopération décentralisée.

En effet, progressivement ce dispositif politique s'est concentré sur l'instruction des projets présentés par les comités de jumelage et les communes pour financement par la coopération décentralisée. Cette évolution a contribué à le vider de son objet « politique » et de fait, a amené les élus du Bam à s'y intéresser surtout quand ils ont des projets à défendre.

Un dispositif technique qui n'est pas réellement parvenu à jouer son rôle

Le dispositif technique est basé en Seine Maritime sur le service coopération décentralisée et dans le Bam, sur l'opérateur SOS Sahel International qui a mis en place un bureau à Kongoussi.

Le dispositif technique au Burkina Faso n'est pas réellement parvenu à remplir son mandat d'appui à la maîtrise d'ouvrage des communes du Bam et d'accompagnement des comités de jumelage et autres acteurs impliqués dans la coopération décentralisée entre la Seine Maritime et le Bam.

Par exemple, le dispositif technique n'a pas produit et analysé avec les élus (en Seine Maritime comme dans le Bam) un tableau d'analyse comme le tableau suivant :

commune	Nombre de projet financés par le CG 76	Montant financé par le CG 76 par habitant (€)
Bourzanga	12	2,10
Guibaré	15	3,55
Kongoussi	17	1,52
Nasséré	12	12,24
Rollo	6	2,33
Rouko	11	5,03
Sabcé	15	4,42
Tikaré	11	2,82
Zimtenga	15	4,36
Total	114	3,12

Ce tableau montre que le montant des subventions par habitant accordées par le Conseil Général de Seine Maritime varie de 1 à 8 entre les communes. Cette variation peut être justifiée ou pas. En tout cas, elle mérite d'être analysée et de servir de base à la réflexion sur les arbitrages budgétaires à réaliser.

Des outils de ce type et la mise en place du système d'information géographique permettant d'avoir une vision en temps réel des équipements dans chaque village et donc du taux de couverture sur le plan hydraulique, éducation, santé... auraient permis au dispositif technique d'alimenter la réflexion des élus sur les priorités communales. Ils n'ont pas été utilisés.

De même le dispositif technique au Burkina Faso n'a pas alimenté le dispositif politique pour réfléchir sur les perspectives de développement à l'échelle provinciale, ce qui fait que par exemple le cadre de

concertation Sud n'a pas anticipé sur la mise en place de la mine d'or et ses conséquences, sur la question de l'ensablement du lac Bam...

Enfin, le dispositif technique dans le Bam et le dispositif technique en Seine Maritime n'ont pas réussi à établir une relation de communication fluide qui aurait été nécessaire pour mener à bien un travail technique porté conjointement en Seine Maritime et dans le Bam.

Un dispositif financier qui n'oriente pas les actions

Le dispositif financier tel que mis en place, ne donne ni de clef de répartition entre les projets à l'échelle des communes ou des villages et les projets provinciaux, ni de clef de répartition autour de thématiques prioritaires.

Le dispositif financier, à travers les appels à projets contribue donc à la dispersion des actions, tant sur le plan géographique que thématique.

1.2 Les actions menées en Seine Maritime

Les actions menées en Seine Maritime le sont par trois catégories d'acteurs principaux : les comités de jumelage, les communes et associations de communes, le Conseil Général.

Comités de jumelage

Les comités de jumelage mènent énormément d'actions sur le territoire seinomarin :

- actions d'information, sensibilisation, éducation au développement et mobilisation dans les établissements scolaires (de la maternelle à l'enseignement supérieur),
- parrainage d'enfants,
- marchés artisanaux, stands dans les marchés de Noël,
- actions d'animation culturelle dans les maisons de retraite (contes africains...),
- spectacles culturels,
- cours de danse,
- animation de sites internet institutionnels,
-

A ce titre, et même si cela n'est pas facilement quantifiable, les comités de jumelage touchent directement un grand nombre de personnes et ont potentiellement une capacité à toucher indirectement (parents des scolaires, clients des marchés de Noël, lecteurs de la presse locale...) un nombre très important d'habitants du département.

Enfin, les actions menées par les comités de jumelage croisent plusieurs des politiques du Conseil Général : jeunesse, éducation, culture, social...

Toutefois, les actions menées souffrent d'un certain nombre de faiblesses :

- un manque de mutualisation entre les comités de jumelage, qui amène à dupliquer beaucoup d'efforts,
- une manque de cohérence des messages en direction des scolaires comme des adultes, la vision du développement et de la coopération n'étant pas la même d'un comité de jumelage à l'autre et souvent au sein même d'un même comité de jumelage,
- une implication encore faible des acteurs du territoire (structures de santé, associations d'éducation populaire...), en dehors des établissements scolaires (même s'ils sont surtout impliqués comme support des actions et non comme acteurs),
- une absence d'implication du Conseil Général dans ces actions.

Communes et associations de communes

On constate que plusieurs communes et associations de communes impliquées dans une relation de coopération décentralisée avec une commune du Bam ont essayé de mettre en œuvre des actions d'appui institutionnel tant lors des missions dans le Bam que lors des réceptions des délégations burkinabè dans leur commune. Les communes et associations de communes ont ainsi organisé la participation des élus burkinabè à des réunions de commission et à des conseils municipaux. Ils ont fait visiter leurs services aux élus burkinabè...

Dans la mise en œuvre, ces actions d'appui institutionnel se sont confrontées à des difficultés, principalement pour parvenir à nouer un réel dialogue sur les pratiques municipales entre le Burkina Faso et la France. Ceci est dû à plusieurs raisons :

- un manque de repères des élus français sur le contexte burkinabè, que ce soit sur les textes qui régissent la décentralisation, sur la situation des communes burkinabè (budget, personnel...), sur les relations entre l'Etat déconcentré et les collectivités territoriales comme sur les relations entre pouvoir traditionnel et collectivités territoriales.
- une difficulté à voir les questions et les problématiques communes entre collectivités territoriales françaises et burkinabè,
- la difficulté à voir ce que pourraient apporter aux communes burkinabè des échanges entre services techniques, du fait de la différence de moyens entre les communes d'ici et de là bas,
- la crainte des élus français de « plaquer » des solutions françaises, qui les amène à ne pas oser engager certains débats,
- ...

Ces difficultés font que dans beaucoup de cas, les élus communaux français sont déçus par la relation établie avec leurs homologues des communes partenaires.

Conseil Général

Des actions sont menées au niveau des élus. Cela a été le cas à l'occasion de la venue des maires des communes du Bam pour signer le protocole en 2007, où des temps d'échanges avec les conseillers généraux ont été mis en place puis à l'occasion de missions des maires des communes du Bam à l'invitation de leurs communes partenaires. Cela est également le cas à l'occasion des missions des conseillers généraux au Burkina Faso.

De part et d'autre, ces échanges sont vus comme trop courts pour permettre un réel dialogue entre élus et pour permettre aux élus du Conseil Général de Seine Maritime de bien appréhender les réalités du Burkina Faso et aux élus des communes du Bam d'appréhender les réalités seinomarines. De même, les conditions dans lesquelles se réalisent ces missions (hébergement, restauration...) et les choix des visites de terrain ici et là bas ne facilitent pas un contact avec les habitants et l'appréciation par les élus de la réalité, en particulier de la réalité seinomarine avec ses difficultés, les missions donnant parfois à voir une situation « idéale ».

Au niveau des services, plusieurs actions ont été menées à ce jour, dans une perspective d'impliquer les services du Conseil Général de Seine Maritime dans la relation de coopération décentralisée :

- mission exploratoire du directeur des finances et de la chef de service gestion comptable, pendant une semaine en juillet 2010 pour étudier la possibilité d'une formation des communes du Bam sur les questions de finances publiques et de fiscalité locale,
- mission du directeur de la communication et de l'information en 2010, ayant permis de réaliser un dossier de 10 pages sur la solidarité internationale dans le magazine du département,
- implication de la direction PTDD (projet de territoire et développement durable) dans la démarche de mobilisation des compétences des fonctionnaires territoriaux mise en place par la DAECT (Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales du MAEE),

- implication bénévole de l'équipe d'un CMS du département dans des relations avec les services homologues du Bam, dans une perspective d'échanges de pratiques autour de thématiques d'intérêt commun comme par exemple l'allaitement maternel,
- Implication de la DJM.

Les entretiens réalisés au sein des services et avec les élus du Conseil Général de Seine Maritime montrent qu'il existe une ouverture des services à s'impliquer dans les relations de coopération décentralisée, qu'il existe des potentiels en termes de compétences mobilisables et enfin qu'il y a un intérêt à décloisonner les politiques pour articuler la politique de coopération décentralisée avec d'autres politiques du Conseil Général de Seine Maritime.

Toutefois les services ont besoin pour pouvoir s'engager fortement d'avoir un signal politique clair et un accord de leur hiérarchie.

Des actions essentiellement portées par les comités de jumelage

Les actions menées en Seine Maritime dans le cadre de la coopération décentralisée sont essentiellement le fait des associations et comités de jumelage. Les Communes et le Conseil Général paraissent beaucoup plus timides et ont du mal à identifier les actions qu'ils pourraient mener.

Pourtant, en valorisant l'implication des citoyens seinomarins, tant les communes que le conseil général pourraient s'impliquer, d'une part pour développer des relations entre élus et entre services techniques dans une logique d'appui institutionnel aux collectivités burkinabè et d'autre part, pour renforcer, mettre de la cohérence et améliorer les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée sur le territoire du département.

5. Développement d'une coopération de territoire à territoire

Comme cela a été identifié dans le point précédent, à ce jour la coopération décentralisée entre la Seine Maritime et le Bam mobilise principalement en Seine Maritime des citoyens, à travers les associations et comités de jumelage, des élus des communes en coopération décentralisée avec les communes du Bam, quelques agents des services du Conseil Général et les conseillers généraux membres de la commission coopération décentralisée.

D'autres acteurs du territoire seinomarin, comme les établissements scolaires sont impliqués, mais davantage comme support de l'action des associations et comités de jumelage que comme acteurs à part entière.

Il faut noter que certains comités de jumelage élargissent le champ des acteurs impliqués en mobilisant des centres sociaux, des EPADH, des RPA, des IFSI, des CFA et autres acteurs de leur territoire.

Toutefois, au regard du potentiel que représente cette coopération, on est encore loin du maillage d'acteurs qu'il serait possible de mobiliser en Seine Maritime comme dans le Bam dans une optique de coopération de territoire à territoire.

IV. Recommandations

1. Vision de la coopération décentralisée et qualité des relations partenariales

L'évaluation a fait ressortir qu'il n'existe pas une réelle vision commune du partenariat de coopération décentralisée, ce qui explique la difficulté à nouer de réelles relations partenariales entre familles d'acteurs tant au Burkina Faso qu'en Seine Maritime et entre le Burkina Faso et la Seine Maritime.

Ce constat induit deux niveaux de recommandations, l'un sur la démarche à mettre en place sur la construction de la vision commune du partenariat et l'autre sur le développement des relations partenariales entre familles d'acteurs.

1.1 Construire une vision commune du partenariat de coopération décentralisée

Un vrai dialogue à mettre en place entre le Bam et la Seine Maritime

La recommandation, ici, est que les élus de Seine Maritime et du Bam prennent le temps de nouer un vrai dialogue sur pourquoi et pour qui ils coopèrent, sur ce que chacun d'eux attend pour la province du Bam et pour le département de la Seine Maritime, et sur ce que chacun peut apporter à ses partenaires de manière à ce que la relation de coopération décentralisée soit réellement une relation de co-opération qui réponde aux attentes de chacun des acteurs.

A partir de la clarification du « pourquoi coopérer », il sera possible de repenser le dispositif de coopération, le rôle de chaque catégorie d'acteurs (élus départementaux, élus communaux, comités de jumelage, organisations de la société civile...) et donc les relations entre les acteurs.

Ce travail, dont la responsabilité repose sur les élus et leurs services, nécessite d'y associer les différentes familles d'acteurs des deux territoires, afin de construire une vision commune du partenariat. C'est à travers un travail de fond, multi-acteur qu'il sera possible progressivement de construire une vision partagée de la relation de coopération décentralisée et de gagner en cohérence d'action et donc en impact ici et là bas.

Ce travail de fond multi-acteur, sera possible et productif à partir du moment où les principales familles d'acteurs y verront leur intérêt. En particulier, les élus des communes et du conseil général seront d'autant plus sensibles, mobilisés et proactifs sur ces questions que la coopération décentralisée passera d'une politique publique locale visant à aider au Sud à une politique publique locale intégrant les deux territoires et bénéficiant aux citoyens ici et là bas.

Cette évolution paraît inéluctable du fait des tensions financières auxquelles sont soumises les collectivités territoriales françaises, des exigences de redevabilité des contribuables et d'une évolution générale du monde de la coopération décentralisée qui amène progressivement des acteurs du Sud à revendiquer un rôle en relation avec leurs partenaires du Nord qui ne soit plus seulement un rôle de bénéficiaire. Il s'agit donc d'anticiper cette évolution et de travailler à identifier les enjeux les plus « porteurs » ici et là bas pour les acteurs institutionnels et associatifs, et qui permettent de développer un réel intérêt de ceux-ci, condition nécessaire à l'instauration d'un débat, d'un dialogue pour construire une vision commune et des relations partenariales entre familles d'acteurs.

Pour contribuer à construire une vision commune entre acteurs du partenariat de coopération décentralisée, il est important que le Conseil Général de Seine Maritime renforce ses relations avec les différents acteurs des deux territoires dans une démarche de dialogue, d'impulsion, de concertation et d'appui.

De manière opérationnelle, la clarification du « pourquoi » et du « pour qui » coopérer pourrait se faire ainsi :

- un premier temps de travail entre élus du Bam et du Conseil Général de Seine Maritime pour clarifier les attentes mutuelles en matière de coopération décentralisée. Ce premier temps permettrait de partager les attentes des élus du Conseil Général de Seine Maritime en matière de retour sur le territoire seinomarin, de cohérence de l'ensemble de sa politique internationale et les attentes des élus du Bam en termes de développement de leur territoire ;
- un deuxième temps de travail technique d'identification des enjeux des territoires sur lesquels la coopération décentralisée peut jouer un rôle. Ce travail d'identification des enjeux des territoires départementaux et provinciaux peut se nourrir des diagnostics réalisés³² mais va au-delà, en se projetant dans l'avenir pour voir à un horizon de moyen terme ce qui est en jeu pour chaque territoire ;
- un troisième temps, politique, de priorisation des enjeux, propres à chaque territoire ou communs aux deux sur lesquels travailler dans le cadre du prochain protocole ;
- enfin, ce travail de réflexion commune ne s'arrête pas là, mais reste comme un des points centraux de la relation de coopération décentralisée dans la durée.

1.2 Construire des relations partenariales de qualité

Sans détailler toutes les initiatives qui peuvent être prises pour améliorer les relations entre les différentes familles d'acteurs impliquées dans le partenariat de coopération décentralisée, ci-dessous sont présentées quelques orientations autour des principales familles d'acteurs impliquées.

Relations entre le Conseil Général et les comités de jumelage en Seine Maritime

Une partie des comités de jumelage se sent marginalisée par le Conseil Général de Seine Maritime, faisant état d'un manque de concertation, de dialogue et de reconnaissance de son travail par les élus du Conseil Général. Parallèlement, les comités de jumelage s'impliquent peu dans les politiques et les espaces de concertation du Conseil Général de Seine Maritime.

Or, si le Conseil Général de Seine Maritime contribue à financer les acteurs seinomarins de la coopération décentralisée, ceux-ci mobilisent également des moyens propres (financiers et valorisation) souvent plus importants que l'apport reçu du Conseil Général de Seine Maritime. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme des opérateurs de la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, mais bien comme des partenaires, ayant leur propre indépendance.

Pour cela les outils actuellement mis en place par le Conseil Général de Seine Maritime (programme pluriannuel de formation en direction des associations de solidarité internationale et comités de jumelage, capitalisation des expériences des comités de jumelage...) sont des avancées importantes même s'ils demandent à être mieux concertés (calendrier, thématiques, localisation...) et ouverts également en direction des communes et groupements de communes impliqués dans les relations de coopération décentralisée.

Ces évolutions dans la relation entre le Conseil Général de Seine Maritime et les comités de jumelage demandent toutefois à être renforcées.

³² Comme du diagnostic participatif des 9 communes de la province du Bam, réalisé par SOS Sahel en février 2009.

Cela peut passer par une plus grande participation du Conseil Général de Seine Maritime, par la chargée de mission mais aussi par les élus, dans les actions des comités de jumelage (assemblées générales, réunions de concertation semestrielle, évènements locaux...).

Cela peut également passer par l'ouverture de nouveaux chantiers sur des questions qui concernent les différentes familles d'acteurs impliquées dans les relations de coopération décentralisée, comme par exemple un travail de mutualisation sur les actions menées en Seine Maritime dans le cadre de la coopération décentralisée, permettant de réfléchir sur les messages véhiculés, sur leur cohérence... Cette mutualisation sera d'autant plus possible dans la mesure où les thématiques de mutualisation choisies rentreront en résonnance avec des politiques sectorielles du Conseil Général et les préoccupations des communes du Bam et qu'il sera possible de mobiliser et d'impliquer les services du Conseil Général de Seine Maritime sur des thématiques communes au Nord comme au Sud et où l'expérience des CdJ est importante et ancrée dans le territoire. La mise en place d'un travail conjoint entre le Conseil Général de Seine Maritime et les comités de jumelage sur les actions menées par ceux-ci sur le territoire seinomarin pourra être le moyen de faire évoluer les relations entre associations et comités de jumelage et le Conseil Général de Seine Maritime. Cela pourrait être le cas, par exemple, d'un travail commun sur les actions d'initiative associative en direction de la jeunesse ou du grand public. Cela pourra alors être un moyen d'expérimenter en grandeur nature un nouveau mode de relation entre le Conseil Général de Seine Maritime et les comités de jumelage, mode d'actions basé sur une réelle concertation entre acteurs.

Ce travail pourra se faire en trois phases :

1. Mutualiser et capitaliser les pratiques

Le CG a lancé avec les comités de jumelage un chantier de mutualisation et capitalisation des pratiques du travail avec les scolaires pour, d'une part mettre en commun les démarches et outils élaborés par chaque comité de jumelage et pour d'autre part, tendre vers une plus grande cohérence des messages délivrés par les comités de jumelage, cohérence entre les différents comités de jumelage, et cohérence avec les orientations du Conseil Général de Seine Maritime. Ce travail pourra, comme cela est déjà le cas, être étendu à d'autres thématiques.

2. Articuler les actions des comités de jumelage avec les politiques du Conseil Général de Seine Maritime

Le Conseil Général de Seine Maritime pourrait inciter les collègues à utiliser les moyens mobilisés dans le cadre des dotations péri-éducatives pour traiter de questions en lien avec la relation de coopération décentralisée. Un travail conjoint serait alors à faire pour identifier des thématiques actuelles qui intéressent les collégiens et qui soient une réelle ouverture sur les relations avec l'autre (par exemple sur le dialogue interreligieux, sur la gestion des conflits, sur les relations intergénérationnelles...).

3. Monter un projet européen pour renforcer et démultiplier les actions

Enfin, à partir de là le Conseil Général de Seine Maritime en lien avec l'académie, les comités de jumelage ici et là bas pourrait monter un projet européen d'éducation au développement³³ en direction tant de la Seine Maritime que du Bam.

Cela permettrait de renforcer et approfondir le travail des comités de jumelage en apportant des moyens pour travailler sur les messages que l'on veut faire passer ici et là bas en matière de relations de coopération décentralisée, d'élaborer des outils communs, de former des enseignants à l'éducation au développement et à la solidarité internationale...

³³ Un exemple de ce type est le projet « Des Alpes au Sahel » monté par la Région Rhône-Alpes et la Région Piémont dont les résultats sont sur le site : <http://fr.londootiloo.org/>

Relations entre les communes et groupements de communes seinomarines et les communes du Bam

Les élus des communes, intercommunalités et associations de communes de Seine Maritime en coopération décentralisée avec les communes du Bam ont des relations souvent difficiles avec leurs homologues des communes du Bam, cela même alors qu'ils identifient qu'ils ont un rôle à jouer en matière d'appui institutionnel dans une perspective gagnant-gagnant. En effet, mettre en place une démarche de ce type demande de réfléchir et d'analyser ses propres pratiques, et en bénéficier permet de se doter de repères et de gagner du temps dans la maîtrise du processus de décentralisation. Toutefois, l'appui institutionnel est une démarche qui ne s'improvise pas.

Autour de cette thématique, il pourrait être possible de travailler en quatre temps, ce qui contribuerait à la fois à un réel appui institutionnel et à renforcer les relations partenariales entre les communes du Bam et les communes seinomarines :

1. Elaborer un cadre des actions d'appui institutionnel

Face au manque de repères des élus français sur les communes burkinabè, un petit document d'information et d'orientation pourrait être produit par le Conseil Général de Seine Maritime pour faciliter l'implication des élus et techniciens des communes du département dans des actions d'appui institutionnel. Ce document pourrait être composé de :

- une présentation du cadre institutionnel burkinabè (code général des collectivités territoriales...),
- une présentation de la réalité des communes du Burkina Faso aujourd'hui (budget, personnel, exercice des compétences transférées, articulation avec les autres acteurs...),
- l'identification des objectifs possibles en matière d'appui institutionnel,
- la présentation de pistes d'actions possibles pour des actions entre communes seinomarines et communes du Bam,
- la présentation de repères sur la démarche à suivre pour mettre en œuvre ces actions d'appui institutionnel (méthode, pédagogie...).

Il ne s'agit pas de produire un document normatif, mais un document de repères qui puisse guider l'action.

2. Mener un travail d'information – sensibilisation en direction des élus des communes seinomarines

Il ne s'agit pas pour le Conseil Général de Seine Maritime de former les élus (et/ou leurs services techniques) mais de pouvoir prendre un temps (deux heures ?) avec un petit groupe d'élus de chaque commune ou associations de communes, pour présenter la situation globale des collectivités territoriales au Burkina Faso, pour, partant des relations existantes entre les communes, présenter la situation de la commune partenaire (budget, personnel...), pour réfléchir sur ce qui pourrait être fait entre les communes partenaires et répondre aux questions et interrogations des élus français.

Il ne s'agit pas de « former », mais d'informer et de balayer le champ des possibles sur les relations entre les élus d'ici et de là bas et sur ce qui peut être fait ici d'utile quand les élus burkinabè viennent en mission en Seine Maritime.

3. Accompagner des missions et délégations des élus

Enfin, pour certaines missions des élus seinomarins au Burkina Faso ou pour la réception de certaines délégations burkinabè en Seine Maritime, il pourrait être envisagé que le dispositif technique de la coopération décentralisée (soit le service coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, soit, si la proposition est retenue, le correspondant au Burkina Faso du Conseil Général de Seine Maritime) accompagne les missions et délégations pour faciliter la communication et la compréhension entre burkinabè et seinomarins, en jouant le rôle de « traducteur », facilitant la compréhension mutuelle.

4. Organiser des temps de retour d'expérience collectif

A partir de cet accompagnement à des démarches d'appui institutionnel, des temps de retour d'expérience pourraient être organisés, tant en Seine Maritime que dans le Bam avec les élus concernés, pour valoriser et approfondir ces expériences.

C'est bien autour d'objets concrets, liés aux enjeux de la coopération décentralisée, qu'il sera possible de développer des relations partenariales entre familles d'acteurs impliquées et de faire évoluer ces relations à la fois pour qu'elles contribuent à développer une vision commune de la relation de coopération décentralisée et pour qu'elles permettent de développer des relations partenariales de qualité.

2. Recommandations sur les dispositifs

Les dispositifs politiques, techniques et financiers mis en place répondent bien à ce qui avait été défini à la suite de l'évaluation de la coopération décentralisée réalisée en 2005-2006. Aujourd'hui, le contexte a changé, tant au Burkina Faso qu'en France et ces dispositifs demandent à évoluer.

2.1 Dispositif politique

Le dispositif politique actuel, cadre de concertation Sud, cadre de concertation Nord et réunions conjointes souffre principalement des difficultés suivantes :

- l'absence de vis-à-vis institutionnel au Conseil Général de la Seine Maritime dans le Bam,
- l'ambiguïté entre un rôle de concertation et un rôle de décision, qui se traduit, entre autre, par le grand nombre de personnes impliquées dans les réunions,
- le caractère bicéphale du dispositif, avec un cadre de concertation au Nord et un autre au Sud,
- le recentrage du dispositif sur l'instruction des projets plus que sur les questions de fond.

Or, dans une coopération décentralisée, le dispositif politique a pour objet d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la relation de coopération décentralisée. Il définit et priorise les enjeux à coopérer ici et là bas. Il définit la stratégie à suivre pour répondre à ces enjeux et il suit la mise en œuvre de cette stratégie, tout en restant attentif aux évolutions du contexte et donc des enjeux...

De fait, la province du Bam est confrontée à de nouveaux enjeux (mine d'or de Sabcé, ensablement du lac Bam...) que la coopération décentralisée ne peut ignorer et sur lesquels elle peut agir. Pour cela, il y a besoin que le dispositif politique qui fixe les orientations de la coopération décentralisée soit redéfini pour être véritablement un lieu d'échange et de construction des orientations de la coopération décentralisée entre les décideurs de Seine Maritime et du Bam.

Cette redéfinition passe par :

- la mise en place d'une instance politique à l'échelle de la province du Bam, dans le cadre défini par le décret sur l'intercommunalité. Cette instance politique serait alors l'interlocuteur institutionnel du Conseil Général de Seine Maritime,
- la mise en place sur cette base d'une instance restreinte de décision conjointe, regroupant les responsables en charge de la coopération décentralisée au sein du Conseil Général de Seine Maritime et de cette intercommunalité du Bam, qui se réunisse annuellement. Cette instance pourrait avoir un exécutif, limité à deux membres (un dans le Bam et un en Seine Maritime) et deux suppléants, chargé de veiller à la mise en œuvre des décisions prises et qui puisse avoir des contacts réguliers par tel, courriel... ;
- la mise en place, dans le cadre de cette instance de décision, d'un réel espace de débat, de dialogue politique, à l'occasion de chaque mission du Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam et de chaque mission de l'association des communes du Bam en Seine Maritime. Cet

espace de débat est une nécessité pour être en mesure d'établir les bases d'un dialogue et de construire une relation sur les questions de fond qui concernent les collectivités territoriales ici et là bas. Ces temps de travail entre élus demandent à être préparés, structurés et animés pour être des espaces de travail permettant de dérouler un processus de débat et de déboucher sur une production utile à la relation de coopération ;

- l'externalisation de l'instruction des projets par rapport à cette instance de décision politique, de manière à ne pas créer de confusion des rôles ;
- le maintien sur chaque territoire de cadres de concertation multi-acteurs larges, visant à permettre la circulation de l'information et la préparation des réunions de l'instance de décision ;
- la mise en place de modalités de participation financière des communes du Bam au fonctionnement du dispositif politique, comme une des conditions pour en assurer la co-responsabilité,

Cette évolution du dispositif politique, permettant de travailler sur les enjeux des deux territoires demande à modifier l'esprit de l'organisation des missions d'élus tant au Burkina Faso qu'en France sur au moins trois plans :

- concerter les dates en amont et entre élus d'ici et de là bas pour que les missions s'inscrivent au mieux dans les disponibilités des élus ;
- organiser les missions en ciblant des temps de travail et de rencontre plus longs et moins nombreux, pour être en mesure à chaque fois de nouer un réel dialogue et d'en tirer des conclusions ;
- accepter de montrer dans les missions les motifs de fierté des collectivités territoriales mais aussi les problèmes qui se posent. En Seine Maritime, cela passe par exemple par la participation des délégations à des activités du SAMU social, à des actions de la PJJ, à des rondes de la police municipale ou à des permanences sociales, ce qui permettra aux élus du Bam d'identifier les problèmes auxquels est confronté le département (chômage et précarité, incivilités et insécurité, paupérisation de certains quartiers, pollution, analphabétisme, isolement des personnes âgées...). Dans le Bam, plutôt que de visiter les projets financés par le Conseil Général de Seine Maritime, cela passe par la rencontre des services sociaux provinciaux, par la visite des campements peulhs, des sites d'orpaillage traditionnel, par la participation à des cours dans les collèges... de manière à pouvoir alimenter en permanence un travail commun sur les enjeux de chaque territoire et l'identification d'enjeux communs.

2.2 Dispositif technique

Le constat réalisé est que le dispositif technique actuel, avec une chargée de mission au sein du Conseil Général de Seine Maritime et un opérateur technique recruté sur appel d'offres dans le Bam, ne répond plus aux besoins actuels comme cheville ouvrière d'une relation de coopération d'intérêt mutuel, espace de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes burkinabè et catalyseur de l'articulation et la mobilisation des acteurs des territoires.

Le dispositif technique doit donc évoluer, tant dans le Bam qu'en Seine Maritime. Pour cela les recommandations sont de plusieurs ordres.

Mettre en place un service commun aux neuf communes de la province du Bam

Il s'agirait pour la coopération décentralisée Conseil Général de Seine Maritime – Province du Bam d'appuyer la mise en place d'un service à caractère intercommunal qui puisse réellement épauler les élus dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage, tant pour les financements du Conseil Général de Seine Maritime que pour des financements d'autres sources.

Ce service serait :

- placé sous l'autorité du dispositif politique intercommunal mis en place qui en assurerait la tutelle et dont les élus du Bam auraient le contrôle effectif,
- étoffé de compétences techniques pertinentes et suffisantes, dont le travail alimenterait le fonctionnement efficace du dispositif politique, permettrait un renforcement conséquent de la maîtrise d'ouvrage des communes et pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage des projets à caractère provinciaux ou intercommunaux,
- composé de ressources humaines recrutées par les élus du Bam,
- cofinancé par les communes du Bam et le Conseil Général de Seine Maritime.

Ce service pourrait être logé :

- au niveau de l'intercommunalité, dans le cadre réglementaire du nouveau décret, de manière à être placé sous l'autorité des élus des neuf communes de la province, et à être positionné comme le bras technique des élus.

Renforcer et repositionner le dispositif technique en Seine Maritime

Le dispositif technique actuel en Seine Maritime, avec une chargée de mission qui consacre environ 50% de son temps à la coopération décentralisée avec le Burkina Faso et une assistante à temps partiel est insuffisant pour porter l'évolution de la relation de coopération décentralisée vers une relation d'intérêt mutuel.

Ce dispositif technique pourrait évoluer dans plusieurs directions complémentaires :

- **Renforcer le dispositif par une embauche ou un redéploiement interne au CG 76**

L'idéal serait que le dispositif puisse, du fait de l'extension de ses activités et en particulier de son implication sur le territoire seinomarin en appui aux comités de jumelage et association, en lien avec les collègues... bénéficier d'une ouverture de poste ou d'un redéploiement d'un poste existant au sein du CG 76.

- **Mettre en place un réseau de correspondants coopération décentralisée au sein des services**

Le dispositif technique en Seine Maritime, même avec un deuxième poste est trop « réduit » pour pouvoir assumer ses fonctions, être à la fois le pivot de la coopération et impulser des dynamiques... Pour cela, sachant qu'il existe un réel intérêt de la part de responsables et d'agents au sein des services du Département pour s'impliquer dans les relations de coopération décentralisée et mobiliser du temps et des compétences au service de la coopération décentralisée, la mise en place d'un réseau de correspondants - des personnes motivées et volontaires - permettrait à la coopération décentralisée d'avoir une équipe de personnes de référence pour traiter de questions techniques, chercher des articulations entre les politiques sectorielles du Conseil Général de Seine Maritime et la politique de coopération décentralisée et identifier des possibilités de montage de projets ;

- **Monter des projets européens permettant de démultiplier les moyens humains autour des enjeux prioritaires**

Sur des enjeux centraux pour le Conseil Général de Seine Maritime et la province du Bam et éventuellement en associant d'autres territoires partenaires du Département, il peut être possible de monter des dossiers de demande de financement auprès de l'UE, qui permettraient

de financer des postes de chef de projet ce qui renforcerait le personnel en charge de la coopération décentralisée au sein du Conseil Général de Seine Maritime.

- **Développer le recours à des stagiaires**

Le recours régulier à des stagiaires de formation supérieure issus d'une des nombreuses formations qui ouvre à la coopération décentralisée, permettrait outre l'intérêt d'un tel stage pour les stagiaires, de bénéficier d'un appui régulier sur des tâches répétitives (instruction des projets par exemple) mais intéressantes pour des stagiaires qui découvrent la coopération décentralisée.

Il pourrait être envisagé d'établir une convention avec une université comme par exemple avec le master CIAHPD (coopération internationale, action humanitaire et politiques de développement) de Paris I, pour bénéficier d'un stagiaire long (6 mois) chaque année.

- **Reconnaître et repositionner le dispositif dans l'organigramme du Conseil Général**

Le dispositif technique au sein du CG 76 n'a pas de statut (ce n'est pas un service, ni un bureau...) il serait pertinent, pour que la politique de coopération décentralisée soit reconnue comme telle, que le dispositif ait clairement un statut administratif dans l'organigramme.

Par ailleurs, le positionnement actuel du dispositif au sein du service développement local, tourisme et coopération décentralisée de la direction de l'économie et de l'emploi n'est pas optimum et ne débouche pas sur des articulations opérationnelles. Le positionnement institutionnel du dispositif technique demanderait donc à être repensé, avec plusieurs options possibles : intégration au service affaires générales et européennes, à la mission projet de territoire et développement durable, ou rattachement directement au DGS ou au cabinet.

- **Mettre en place un poste de correspondant du Conseil Général de Seine Maritime dans le Bam**

Enfin, la réorganisation de la fonction d'appui technique confiée jusqu'alors à un opérateur, avec l'appui à la mise en place d'un service intercommunal, pourrait intégrer la mise en place d'un poste de correspondant du Conseil Général de Seine Maritime dans la province du Bam. Ce poste qui pourrait être assuré par un cadre burkinabè confirmé, sur un temps partiel, permettrait à la cellule coopération décentralisée d'être réellement en mesure d'assurer une bonne articulation entre le travail en Seine Maritime et dans le Bam, en ayant un relais qualifié, de confiance et en mesure d'assurer le rôle d'interface entre le Conseil Général de Seine Maritime et les interlocuteurs dans le Bam.

Ce correspondant, partie intégrante du dispositif technique du Conseil Général de Seine Maritime, assurerait une relation de proximité avec les élus, comités communaux de jumelage et autres acteurs du Bam, faciliterait la circulation de l'information entre les acteurs, appuierait l'organisation des missions... Il aurait une fonction de facilitation des relations entre les acteurs des deux territoires³⁴.

2.3 Dispositif financier

Le dispositif financier de la coopération décentralisée est multiple, puisqu'il concerne tant l'appui à des associations seinomarines (financement aux CdJ), le financement de projets provinciaux à travers une ONG (SOSSI BF) et l'appui aux communes burkinabè à travers un transfert financier de Trésor public à Trésor public.

Le dispositif financier s'est progressivement mis en conformité avec la réglementation burkinabè. Il donne de la visibilité et de la traçabilité aux financements à travers leur budgétisation par les communes et sécurise les élus locaux burkinabè.

³⁴ De fait, la MCD joue déjà partiellement ce rôle.

Toutefois, ce dispositif pourrait encore être amélioré, pour en clarifier les modes de transfert et les modalités d'instruction, afin de clarifier la responsabilité sur l'affectation des fonds, de désengorger les instances politiques de l'instruction des projets et d'améliorer l'efficacité administrative du système :

- **Généraliser le transfert financier de Trésor public à Trésor public pour tous les projets mis en œuvre au Burkina Faso**

Le financement des projets communaux, provinciaux et le cas échéant du service provincial devraient pouvoir passer par des transferts financiers de Trésor public à Trésor public, de manière à respecter totalement la réglementation burkinabè.

- **Renforcer la participation des communes burkinabè**

A l'heure actuelle les communes burkinabè participent à hauteur de 5 % au budget des projets soutenus par le Conseil Général de Seine Maritime. Dans une optique de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes et dans la continuité du renforcement de la capacité de collecte de la fiscalité locale, il serait pertinent que ce montant soit relevé, ou pour le moins, appliqué à l'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée (missions, réunion des instances, service provincial...).

- **Mettre en place un dispositif de suivi des versements des fonds entre les services compétents**

Les difficultés de transferts financiers viennent en grande partie d'un manque de communication entre services du Conseil Général de Seine Maritime, services du Trésor public burkinabè et acteurs de la coopération décentralisée.

La mise en place d'une procédure de suivi et de modalités d'information entre le Conseil Général de Seine Maritime, le service intercommunal et les communes du Bam pourra résoudre ce point.

- **Mettre en place un fonds de développement au Burkina Faso**

Pour les projets communaux et provinciaux, le budget du Conseil Général de Seine Maritime pourrait être abondé sur la ligne d'un fonds local de développement (par exemple sur le FPDCT³⁵ ou sur une ligne type ARD³⁶ des Hauts Bassins). Dans ce cas, le dispositif politique fixerait les grandes lignes de l'utilisation de ce fonds (pourcentage pour les projets provinciaux et pour les projets communaux, critères des droits de tirage par commune, enjeux prioritaires à prendre en compte...) qui serait traduit dans un manuel de procédure. Un comité d'octroi composé d'élus et de personnes qualifiées (y compris un ou deux représentants du dispositif politique) étudierait les projets et déciderait des financements accordés, et pourrait les accorder en conformité avec les procédures du code des marchés publics burkinabè.

- **Rechercher des financements complémentaires pour des projets structurants**

Le Conseil Général de Seine Maritime a déjà mobilisé des financements externes auprès de la DAECT du MAEE. Dans une optique de développement des actions structurantes au niveau du Bam et de la Seine Maritime, il y a la possibilité pour le Conseil Général de Seine Maritime de monter des dossiers auprès de différents bailleurs comme l'AESN ou l'Europe sur différentes lignes de financement (éducation au développement, ANE/AL...) portés soit par le Conseil Général de Seine Maritime, soit par les communes seinomarines, soit par les communes du Bam.

- **Ouvrir l'éligibilité des projets à des actions réalisées exclusivement en Seine Maritime**

À ce jour, le Conseil Général de Seine Maritime ne finance pas les actions des comités de jumelage et associations en Seine Maritime. Or l'évolution vers une coopération d'intérêt

³⁵ Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales

³⁶ Agence Régionale de Développement, mise en place dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Région des Hauts Bassins et la Région Rhône-Alpes

mutuel basée sur les enjeux des deux territoires, demandera de développer quantitativement et qualitativement des actions en direction des populations du département. A ce titre, l'éligibilité de projets en direction des habitants du département sera importante à envisager.

- **Etudier la possibilité de faire évoluer le financement des acteurs Nord vers la mise en place d'un fonds**

Enfin, pour, d'une part diminuer les frais de gestion, d'autre part mieux séparer la fonction d'octroi de financement de la fonction d'orientation politique, il pourrait être envisagé la délégation du budget à destination des comités de jumelage et associations seinomarines sous forme de la mise en place d'un fonds de projet qui pourrait être confié à un opérateur départemental (association existante, fédération des comités de jumelage à mettre en place...) et géré par un comité d'octroi paritaire entre élus départementaux, élus communaux et comités de jumelage.

3. Recommandations sur les outils

En ce qui concerne les outils de gestion de projet, il nous semble que leur mise en place ne peut se faire que par un travail conjuguant dans un premier temps une recherche d'harmonisation avec les formulaires des autres partenaires techniques et financiers et dans un deuxième temps, de formations et d'appuis personnalisés à chaque association et comité de jumelage en Seine Maritime et aux communes et comités communaux de jumelage dans le Bam.

Par exemple en Seine Maritime, par rapport aux formulaires des appels à projets et de suivi-évaluation, une fois identifiées les harmonisations possibles avec les formulaires existants (académie, Ministère de la jeunesse et des sports, CRHN...) il pourrait être proposé à chaque comité de jumelage un temps d'accompagnement (une ou deux demi-journées ?) à leur utilisation destiné à présenter les outils, en expliquer la finalité, en discuter la forme et le contenu... de manière à ce que l'intention du Conseil Général de Seine Maritime en mettant en place ces outils soit comprise, et que des suggestions d'amélioration soient recueillies. Ce temps d'accompagnement concernerait dans chaque comité de jumelage un petit groupe de personnes fortement impliquées (6 à 12 personnes par exemple). A partir de là, le Conseil Général de Seine Maritime pourrait produire une version définitive des outils, puis proposer chaque année des formations courtes, sous forme d'atelier de travail pour revenir sur des points insuffisamment clairs, approfondir à partir de la pratique des porteurs de projet, intégrer dans la dynamique de nouveaux bénévoles et continuer à améliorer les outils. Cela permettrait en particulier de suivre l'utilisation des outils sur les projets en cours et de mobiliser dans le temps ce petit groupe de porteurs de ces projets au sein des associations et comités de jumelage.

De manière complémentaire à ces outils de gestion de projet, pour les actions menées en Seine Maritime, il serait pertinent, en suivant une démarche proche de celle-ci ou en lien avec des processus de capitalisation d'expérience, d'élaborer de petits documents d'orientation pour le travail réalisé en direction des acteurs de la coopération décentralisée seinomarins sur des thèmes centraux de leur activité : appui institutionnel, marchés africains, interventions en milieu scolaire, correspondances scolaires, parrainage d'enfants...

Dans le Bam, il serait sans doute nécessaire de voir comment il est possible d'harmoniser les formulaires de présentation, les outils de suivi et d'évaluation avec ce qui est demandé par ailleurs par les autres partenaires financiers des communes dans le Bam (FPDCT, PNGT II) de manière à rationaliser le travail d'élaboration des projets et de suivi. Sur cette base, un travail de formation et d'accompagnement pourrait être réalisé en direction des agents du service technique provincial qui pourrait à son tour appuyer les agents des communes.

Information

Au vu des difficultés à mettre en place un système d'information global, il semblerait utile de mettre en place un système simple en Seine Maritime, dans le Bam et entre le Bam et la Seine Maritime.

En Seine Maritime, la recommandation serait de constituer des listes de diffusion email par principale catégories d'acteurs :

- conseillers généraux membres de la commission coopération décentralisée,
- élus des communes en coopération décentralisée avec les communes du Bam,
- agents du Conseil Général intéressés par la coopération décentralisée,
- présidents des associations et comités de jumelage,
- membres des associations et comités de jumelage,

Ces listes de diffusion pourraient permettre dans un premier temps de diffuser par catégorie d'acteurs des informations de la chargée de mission coopération décentralisée vers les autres acteurs et progressivement de mettre en place un maillage de l'information entre les différents acteurs (avec un système de régulation pour éviter un trop grand nombre de courriels) avant éventuellement de passer à des solutions techniques plus élaborées, telles qu'un portail informatique avec un flux rss.

Dans le Bam, le service technique provincial, pourrait jouer le même rôle en direction des élus d'une part et des CCJ d'autre part, à partir d'information écrites, par téléphone, dans le cadre de réunions formelles ou via des émissions radio.

Enfin, entre le Bam et la Seine Maritime, la mise en place dans le Bam d'un poste de correspondant du Conseil Général de Seine Maritime, connaissant les deux réalités et étant en capacité de recueillir et traiter l'information du Bam comme du département de la Seine Maritime, semble une nécessité pour pouvoir centraliser, sélectionner et rediffuser utilement l'information des différents acteurs de la coopération décentralisée. Dans un premier temps, cela pourrait être sous la forme d'un bulletin d'information écrit et informatique simple, qui offrirait une information régulière et une mise à jour sur les activités de la coopération décentralisée et sur l'actualité de la province et du département.

4. Recommandations sur les projets

Le constat est qu'à l'heure actuelle, les projets sont globalement utiles mais souffrent d'une grande dispersion thématique et géographique ce qui amène à diluer leurs effets qui sont peu sensibles à l'échelle de la province comme du département.

A ce niveau, la recommandation est d'inscrire les cofinancements des projets des communes comme des comités de jumelage dans la définition de priorités stratégiques à l'échelle de la coopération décentralisée dans le cadre des orientations définies par le dispositif politique.

Cela passe par la fixation d'un certain nombre de critères de financement :

- clef de répartition des enveloppes de financement (du Conseil Général de Seine Maritime et des communes du Bam) entre projets à l'échelle provinciale, intercommunale ou communale,
- fixation annuelle ou pluriannuelle de priorités stratégiques, de manière à avoir un effet sensible dans un domaine, par exemple donner la priorité (plus de XX % des financements accordés) à des projets dans le domaine de la santé, de manière à avoir un impact en termes de santé publique, à pouvoir mettre en place sur l'ensemble de la province d'un appui aux dispositifs de gestion et des mécanismes de relation avec l'Etat, de pouvoir suivre les effets de cette politique en matière de santé publique à l'échelle provinciale...
- mise en place d'un bonus à l'innovation, en finançant à 100 % des projets innovants, même si ils sortent des priorités stratégiques.

Cela passe également par la recherche systématique d'un effet levier en allant chercher des cofinancements extérieurs (FSD, UE, AESN, FPDCT...) dès que cela semble possible.

5. Recommandations vers une coopération de territoire à territoire

La plupart des recommandations faites autour des quatre premiers points de cette évaluation, vont dans le sens de développer une coopération de territoire à territoire en mobilisant les différents acteurs autour d'enjeux pour le territoire seinomarin et pour la province du Bam.

La mise en œuvre de ces recommandations devrait permettre d'identifier d'autres acteurs du territoire qu'il serait possible et pertinent de mobiliser autour de chaque projet ou action mis en œuvre.

Par exemple, un travail spécifique avec le milieu scolaire implique de mobiliser l'académie, un travail sur l'efficacité énergétique peut permettre de mobiliser la chambre des métiers, la CAPEB et des centres de formation technique. Un projet sur la protection du lac Bam demanderait de mobiliser les organisations agricoles départementales ; un projet d'éducation au développement orienté autour de la lutte contre le racisme pourrait s'articuler avec les actions des associations actives dans ce domaine dans le département...

Chaque action sur le territoire seinomarin est le moyen d'impliquer des acteurs qui sont pour le moment étranger à la coopération décentralisée ; et chaque projet d'envergure dans la province du Bam est le moyen d'impliquer des acteurs seinomarins qui peuvent apporter des compétences, une expérience et une envie d'échanger et d'apprendre des partenaires burkinabè.

La mise en œuvre d'une politique de coopération décentralisée s'inscrivant dans une relation de territoire à territoire, demande toutefois que le Conseil Général de Seine Maritime change son positionnement, en devenant de plus en plus un assembleur, un accompagnateur des dynamiques, et de moins en moins le pilote de l'ensemble de la relation.

Passer à une coopération de territoire à territoire demande donc dans un premier temps de mobiliser et d'impliquer le Conseil Général.

En effet, le moment semble opportun pour que, d'une part des services du Conseil Général s'impliquent dans la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime et que, d'autre part des articulations se construisent entre la politique de coopération décentralisée et d'autres politiques du Conseil Général. En d'autres termes, les conditions semblent réunies pour construire de la transversalité autour de la politique de coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime, transversalité qui est une des conditions de la mobilisation des acteurs du territoire.

Pour cela, plusieurs recommandations sont proposées:

1. Avoir clarifié les enjeux à coopérer entre le Bam et la Seine Maritime

Pour être en mesure de mener des actions qui mobilisent réellement les services du Conseil Général de Seine Maritime ainsi que les communes de la province du Bam, il est nécessaire que ces actions correspondent à des enjeux forts des territoires, ici et/ou là bas.

Pour cela, il est nécessaire d'avoir réalisé un travail d'identification des enjeux à coopérer pour le territoire de la Seine Maritime comme pour le territoire du Bam, afin de prioriser les enjeux sur lesquels les deux territoires veulent et sont en mesure de s'engager.

2. Organiser un réseau de correspondants « coopération décentralisée » au sein des services

A partir de l'intérêt déclaré d'agents des services du département, il pourrait être mise en place un réseau de correspondants qui réunisse les agents motivés par la coopération décentralisée et en

mesure d'y consacrer un peu de temps, qui puisse servir d'espace de réflexion sur les actions à mener, de suivi des actions en cours...

3. Identifier les politiques départementales qui peuvent se croiser avec la politique de coopération décentralisée

La commission ad hoc coopération décentralisée et le réseau de correspondants au sein des services pourraient identifier sur le plan politique et opérationnel les croisements possibles entre la politique de coopération décentralisée et les autres politiques départementales, pour, à budget constant, favoriser l'articulation entre les politiques par la mise en place d'instruments communs. Par exemple il pourrait sans doute être possible d'articuler la politique de coopération décentralisée et la politique jeunesse en prévoyant des bonifications aux collèges qui utiliseraient les dotations péri-éducatives sur des thématiques en lien avec la coopération décentralisée.

4. Faire évoluer le rôle du responsable de la coopération décentralisée vers un rôle d'ensemblier

Mobiliser les services du Conseil Général demanderait alors au responsable de la coopération décentralisée du Conseil Général de Seine Maritime d'être plus dans un rôle de coordination et d'animation des différents services impliqués. Pour cela la présence dans le Bam d'un correspondant du Conseil Général de Seine Maritime capable de faire le lien entre le Burkina et la France deviendrait une quasi obligation.

5. Monter des dossiers de financement européens pour démultiplier les moyens

Enfin, à partir de ces premiers travaux, il pourrait être possible de mobiliser le service des affaires générales et européennes pour monter des projets européens sur des thématiques novatrices, qui concernent les territoires du Bam et de la Seine Maritime et qui peuvent impliquer d'autres territoires partenaires.

Ces projets novateurs pourraient être les suivant :

- le développement d'une politique d'éducation au développement et à la citoyenneté internationale en Seine Maritime et dans le Bam, en direction des scolaires, en croisant des intervenants burkinabè dans les établissements scolaires français et des intervenants français dans les établissements scolaires burkinabè ;
- le développement d'un dispositif de contrôle par les collectivités territoriales et les citoyens sur les risques industriels, que ce soit dans la pétrochimie en Seine Maritime et dans le domaine minier dans le Bam ;
- le développement d'un projet de protection contre les risques d'inondation et de protection des berges en Seine Maritime et de lutte contre l'ensablement du lac Bam ;
- la mobilisation des acteurs du territoire seinomarin (direction de l'environnement du Conseil Général de Seine Maritime, chambre des métiers, CAPEB, établissements d'enseignement technique....) autour d'un projet de maîtrise de la consommation énergétique dans le Bam dans la perspective de l'électrification de tous les chefs lieux des communes de la province.

Annexe :

Termes de référence de l'évaluation



Termes de référence

Évaluation de la coopération Seine-Maritime / province du Bam

2007 / 2011



Département de Seine-Maritime
DEE – Service Développement local,
Tourisme et Coopération décentralisée
Hôtel du Département
Quai Jean Moulin
76101 Rouen Cedex 1
Tel : 02.35.03.51.79
Fax : 02.35.03.51.81
fleur.ferry@cq76.fr

I. L'action à évaluer et les acteurs impliqués

1.1 Présentation succincte du Département de Seine-Maritime

1.1.1 Le territoire

Le Département de Seine-Maritime s'étend sur 6 278 km² et compte 1 243 000 habitants, répartis sur 745 communes. La Seine-Maritime s'est principalement développée autour de son fleuve et le long de sa façade maritime. Elle possède un secteur industriel particulièrement actif (raffinage du pétrole et construction automobile notamment), deux ports autonomes (située au 2^e rang français pour le trafic portuaire) mais également des ressources importantes dans les secteurs de l'agriculture (lin notamment) et de la pêche.

1.1.2 L'institution

L'Assemblée Départementale est composée de 69 élus. Les compétences du Département sont nombreuses, ses principales missions relèvent de l'action sociale (personnes âgées, handicapées, enfance, insertion...) mais le Département intervient également dans des domaines aussi variés que l'éducation (construction et entretien des collèges), la culture, le patrimoine, le développement économique, le tourisme, les infrastructures routières et les transports, l'environnement... Le budget du Département s'élève pour 2011 à 1,8 milliards d'euro.

1.1.3. Organisation institutionnelle interne

Après avoir été successivement rattachée au Cabinet (avant 2004), puis à l'Europe (de 2005 à 2008), la coopération décentralisée fait maintenant partie du service Développement Local, Tourisme et Coopération Décentralisée, à la Direction de l'Économie et de l'Emploi qui dépend du pôle « Aménagement du Territoire et Développement Durable ». Au sein du Service Développement Local, Tourisme et Coopération Décentralisée composé de 8 personnes, la coopération décentralisée est gérée par une chargée de mission, accompagnée par l'assistante du service à mi-temps (pour le volet administratif) et d'une gestionnaire à mi-temps (pour le volet financier).

1.1.4. Présentation succincte de la politique de coopération décentralisée

La politique de coopération décentralisée du Département est régie par trois principes :

- Intégrer les priorités du Département. Il est important que les projets soutenus par le Département soient en cohérence d'une part avec ses compétences, d'autre part avec les priorités politiques qu'il s'est fixé (emploi, solidarité, égalité des chances et qualité de la vie).
- Former les acteurs du territoire et sensibiliser les habitants de Seine-Maritime aux enjeux de la coopération décentralisée. La formation des acteurs de la coopération sur le territoire de Seine-Maritime est un réel enjeu, dans la mesure où l'on souhaite soutenir des projets efficaces, durables, où il s'agit de réelle aide au développement et non d'assistanat. Par ailleurs, des actions de sensibilisation peuvent mettre en valeur la cohérence de l'action du Département en matière de coopération décentralisée avec l'ensemble des politiques Départementales. Elles peuvent également permettre aux habitants de Seine-Maritime d'avoir une meilleure visibilité sur les actions de solidarité internationale menées par le Département.

- Respecter les objectifs du développement durable. Le Département a engagé en 2005 un projet départemental de développement durable avec l'objectif prioritaire de mieux prendre en compte le développement durable dans les politiques départementales. Dans ce cadre, il est légitime que la politique de solidarité internationale du Département réponde aux exigences suivantes :
 - L'interdépendance de l'environnement, de l'économie et du social,
 - L'évaluation systématique des projets,
 - Les principes de responsabilité, de prévention et de précaution,
 - La démarche participative,
 - La mise en œuvre d'une approche globale et transversale.

La politique Départementale de coopération décentralisée est mise en œuvre à travers trois dispositifs :

- la coopération Seine-Maritime / Bam : le Département intervient depuis une trentaine d'année dans le Bam par le biais de financements accordés à des comités de jumelage mais ce n'est que depuis 2005 que la politique de coopération décentralisée dans sa forme actuelle a été mise en place ;
- un dispositif de soutien aux acteurs de la solidarité internationale seino-marins (associations et communes) à travers un appel à projet et un accompagnement méthodologique (accompagnement personnalisé et organisation de formations),
- un projet de coopération avec la commune de Dame-Marie (Département de Grande Anse) en Haïti, en partenariat avec CARE France (voté en décembre 2010).

1.1.5. Budget

Le budget annuel du Département se situe autour de 1,8 milliards d'euro. Le budget coopération décentralisée (dédié aux projets, sans tenir compte des coûts administratifs, des ressources humaines et des déplacements) se monte à environ 600 000 € annuellement. Le montant dédié à la Province du Bam se situe entre 240 000 et 280 000 € annuels.

1.2. Descriptif de l'action à évaluer

1.2.1. Contexte national du programme : processus de décentralisation en cours

Le Burkina s'est récemment engagé dans un processus important de décentralisation. Dans ce cadre, le 23 avril 2006, des élections ont eu lieu sur tout le territoire du Burkina. On parle de « communalisation intégrale » : tous les anciens « Départements », sous l'autorité des Préfets, sont désormais des « communes urbaines » (déjà existantes) ou « communes rurales » (nouvellement créées). En tout, il existe dorénavant au Burkina 49 communes urbaines et 302 communes rurales. Chaque commune comprend une ville ou un village principal, entouré de villages satellites. Des maires ont donc été élus, et ils sont en charge du développement local sur leur commune. Le conseil municipal est composé de deux représentants de chaque village (dans la mesure du possible un homme et une femme). En fonction du nombre de villages inclus dans les communes, on a donc des assemblées de conseillers municipaux très nombreuses.

Les compétences des communes sont assez semblables aux compétences d'une commune française et sont très larges :

Compétences Communes Burkinabés (sources CGCT)

Gestion domaine foncier :

- police de la circulation, création, réhabilitation et entretien des rues et signalisation
- participation à la construction et entretien de pistes rurales
- désignation et construction des sites et des gares de stationnement
- initiative et soutien en matière de transports en commun, initiative et soutien en matière de ramassage scolaire

Environnement – ressources naturelles :

- création, réhabilitation et gestion des espaces verts et des parcs communaux
- participation à la conservation et à la gestion de ressources naturelles renouvelables
- protection et gestion des ressources fauniques des forêts

Santé – Hygiène :

- organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures relatives à la réglementation et à la prévention des maladies
- mesure d'hygiène et de salubrité
- résolution des problèmes de santé

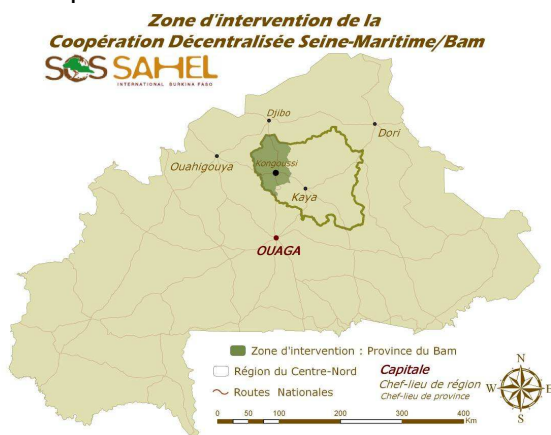
Education, emploi, formation professionnelle, alphabétisation :

- acquisition, construction et gestion des établissements préscolaires
- construction ou acquisition et gestion des écoles primaires
- acquisition, construction et gestion des établissements secondaires

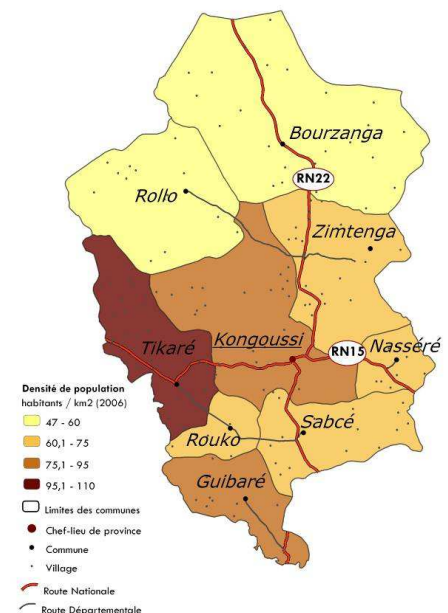
Culture, sports, loisirs :

- Construction et gestion des infrastructures sociales, culturelles, sportives et de jeunesse
- Promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse
- Construction et gestion de musées et bibliothèques communaux
- Gestion et conservation des archives communales
- Création et gestion des sites et monuments
- Suivi de la restauration et de la réhabilitation des sites et monuments historiques.

Parallèlement, l'échelon supérieur (régional) s'est également structuré, avec la création de 13 Régions, qui constituent désormais des entités administratives pertinentes regroupant plusieurs provinces. Les conseillers régionaux sont désignés au sein des conseils municipaux, à raison de deux conseillers par commune du ressort de la Région. Les Provinces, dépendant jusqu'alors du Haut-Commissaire, sont simplement des circonscriptions administratives. La Province du Bam fait partie de la Région Centre-Nord.



La décentralisation a consacré, avec les dernières élections municipales d'avril 2006, l'émergence de huit nouvelles communes rurales dans la province du Bam en plus de la commune urbaine de Kongoussi (chef-lieu de la province). Ce sont les communes de Bourzanga, Guibare, Kongoussi, Nassere, Rollo, Rouko, Sabce, Tikaré, et Zimtenga. Les communes de la province doivent aujourd'hui faire face à un ensemble de défis, dont le renforcement des capacités d'action des élus locaux afin qu'ils aient une bonne maîtrise de leurs rôles et puissent agir en synergie et en cohérence avec les autres acteurs locaux, en particulier les comités de jumelage.



Organisation administrative de la province et liste des communes

Commune	Population (2006)	Superficie (km ²)	Densité de population (hab/km ²)	Nb de Villages	MAIRES
Bourzanga	48 545	1015	47,8	41	BADINI Mahamadi
Guibaré	23 830	259	92,0	13	SAWADOGO Ousséni Vincent
Kongoussi	68 807	799	86,1	57	ZOROME Daouda Nionda
Nasséré	10 507	175	60,0	17	SANFO / SAWADOGO Talaté
Rollo	26 722	567	47,1	17	OUERMI Issa
Rouko	13 651	192	71,1	8	OUEDRAOGO Amadou René
Sabcé	23 668	373	63,5	29	ZOUNGRANA Pierre Célestin
Tikaré	37 702	344	109,6	36	NAGABILA Hamadou
Zimtenga	23 660	317	74,6	41	OUEDRAOGO Salifou Macaire
Total	277 092	4 092	67,7	256	

Source principale : INSD, 2007 et actualisation 2009 ; liste nominative des maires.

Pour une présentation complète de la province, se référer au diagnostic réalisé par l'opérateur ; ce document sera mis à disposition de l'équipe d'évaluation au démarrage de la mission.

1.2.2. Historique de l'action

La coopération Seine-Maritime / Province du Bam est une coopération ancienne, qui est engagée depuis plus de 30 ans. Huit communes et deux groupements de communes de Seine-Maritime sont jumelés avec les neuf communes qui composent la province du Bam. L'ensemble du territoire est donc couvert et cette coopération possède une rare unité géographique. En 2005, le Département de Seine-Maritime a engagé une évaluation de cette coopération, afin de disposer d'un bilan de ces 25 années de coopération et de recommandations pour faire évoluer le dispositif. Le Gret (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques) a été chargé de la réalisation de cette évaluation, qui s'est achevée début 2006. Le F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, transversales et des évaluations, association à laquelle le Département adhère depuis 2006, qui l'accompagne méthodologiquement et financièrement pour la réalisation de cette évaluation) a accompagné cette évaluation sur un plan méthodologique.

Le Département de Seine-Maritime, au cours de l'année 2006 et début 2007, a entrepris une rénovation du dispositif, sur la base de l'évaluation et du travail de concertation réalisé au cours des réunions de concertation d'octobre 2006 dans le Bam et de juillet 2007 en Seine-Maritime.

Initialement, cette coopération était portée par les associations, acteurs historiques de cette coopération (comités de jumelage Nord et Sud). Compte tenu :

- 1) du contexte de décentralisation qui charge les nouveaux maires de la maîtrise d'ouvrage du développement communal au Burkina-Faso,
- 2) de la volonté du Département de se repositionner dans cette coopération et d'inscrire celle-ci dans une démarche de développement durable, tournée vers l'amélioration des capacités d'auto-développement locales,

il a été décidé :

- de renforcer l'aspect institutionnel de cette coopération, en en faisant une réelle coopération de collectivités à collectivités et de territoire à territoire. Pour ce faire, le Département s'est engagé dans deux projets d'appui institutionnel, en 2007 et 2008, cofinancés par le MAEE, auquel il a associé les maires de Seine-Maritime déjà impliqués dans cette coopération aux côtés des comités de jumelage qui leur sont liés. Par ailleurs, un important travail de fond a été réalisé sur le protocole de coopération signé pour la période 2007 / 2011 par le Président du Département, le Président du Conseil Régional du Centre Nord, les 9 maires de la province du Bam et les 9 maires des communes ou représentants des groupements de communes de Seine-Maritime. Enfin, les rencontres qui ont eu lieu entre les élus en différentes occasions au cours du séjour des maires burkinabè ont permis de renforcer les liens et de valoriser les échanges entre élus, en impliquant les élus seino-marins (maires et conseillers généraux).

- de renforcer la concertation, en impliquant tous les acteurs de cette coopération à tous les niveaux : associatif et institutionnel, à chaque étape du processus. Jusqu'à présent, les maires de Seine-Maritime étaient peu impliqués dans cette coopération, la plupart se contentant de verser une subvention à leur comité de jumelage. Le Département leur a proposé de s'impliquer plus directement, en créant un « espace » pour cette coopération institutionnelle jusque là presque inexistante et qui a pourtant toute légitimité, la coopération décentralisée devant être portée par les collectivités. Le renforcement de la concertation passe donc par la mise en relation des acteurs, mais également par la mobilisation d'acteurs jusque là en retrait.

Par ailleurs, au-delà des acteurs directs, sont concernés également les acteurs indirects : réseau national d'associations (Cités Unies France), Etats français et burkinabè (Ministère des Affaires Étrangères et Européennes français, Préfecture, Ambassade du Burkina en France, Consulat du Burkina à Rouen...). Il est indispensable d'associer ces acteurs et de les tenir informés, car 1) ils ont une vision transversale de la coopération et peuvent nous faire bénéficier de leur expérience, 2) ils ont un rôle de coordination et de mise en réseau à une échelle nationale.

- de réorganiser le dispositif de coopération, en travaillant plus particulièrement sur le montage opérationnel : circuits de décision, circuits de financement... et sur l'appui technique nécessaire : l'opérateur sur place. En effet, la place des maires nouvellement élus au Burkina induit un nécessaire changement dans les pratiques. Les circuits de décisions sont donc dorénavant modifiés, avec la création de 2 cadres de concertation au Nord et au Sud. Au Nord, le cadre est composé de 3 collègues : conseillers généraux, représentants des communes impliquées, comités de jumelage, avec une présidence tournante. Au Sud, le cadre est composé des comités locaux de jumelage et des représentants des communes et de la société civile. C'est le cadre Sud qui analyse les besoins exprimés par les différents acteurs et qui fixe les priorités, qui sont ensuite validées par le cadre Nord. Le secrétariat technique des cadres est assuré au Nord par les services Départementaux et au Sud par l'opérateur. L'opérateur joue un rôle d'interface entre le Nord et le Sud, il accompagne les partenaires dans la définition de leurs besoins et apporte un appui technique aux différentes phases du projet. Les rôles et organisation des cadres de concertation Nord et Sud sont décrits dans les fiches thématiques annexées à ces TDR (voir fiches 2 et 3). Chaque cadre se réunit au moins deux fois par an et les deux cadres se rencontrent une fois par an.

Ces fiches thématiques ont été élaborées par des consultants suite à des réunions de concertation qui se sont déroulées en 2007 lors de la venue d'une délégation composée des 9 maires de la province du Bam ; elles ont été validées par l'ensemble des partenaires et ont servi de base à la redéfinition de la coopération Seine-Maritime / Bam.

- de préciser la place des différents acteurs de cette coopération, en précisant les rôles de chacun et l'articulation entre les partenaires et les projets. En effet, dans le contexte de décentralisation, la maîtrise d'ouvrage du développement communal échoit aux maires. Les associations ne peuvent donc plus porter des projets relevant du domaine de compétence des communes (ex : construction d'écoles, de dispensaires, etc.). Dans ce cadre, les différents partenaires doivent se repositionner ; les associations notamment doivent réorienter la nature de leurs projets, conformément aux prescriptions légales. Leur intervention sera dorénavant orientée vers les actions en direction de la société civile : accompagnement de la structuration des associations, mobilisation des acteurs de la société civile, élargissement de la base sociale des acteurs de la coopération décentralisée. Les formations des comités de jumelage en Seine-Maritime sont pensées en ce sens.

1.2.3. Enjeux et contraintes :

Enjeux :

- * Accompagner la décentralisation et l'émergence de la démocratie locale,
- * Renforcer les capacités des maires, des élus et des agents communaux afin d'accompagner / éclairer les maires dans la prise des décisions qui concernent le développement de leur territoire,
- * Accompagner la maîtrise d'ouvrage locale, c'est-à-dire principalement accompagner les maires dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, démarche nouvelle pour eux. Cela passe par le renforcement des capacités, l'aide à la décision (rôle de l'opérateur) et la formation et l'appui technique (rôle du D76).
- * Accompagner les partenaires dans le développement de l'intercommunalité et dans la mesure du possible partager notre expérience française dans le domaine. A ce titre, c'est dès maintenant qu'il faut penser en termes d'intercommunalité dans la province, avant par exemple de créer des équipements redondants ou dispendieux. Des domaines de coopération intercommunale possibles ont d'ailleurs déjà été identifiés, notamment dans le domaine de l'appui institutionnel (mutualiser les formations et l'appui technique que l'on peut apporter), de la gestion des ressources naturelles (lac Bam), de la ressource en eau (projet intercommunal porté par SOS Sahel), de certains équipements type centre culturel ou centre de formation, d'infrastructures commerciales (marché).

Acquis :

- * La qualité des partenariats.
 - le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes appuie cette coopération dans le cadre des appels à projets annuel puis triennal depuis 2007.
 - Des relais importants pour accompagner et conseiller notre action au Burkina, en tête desquels la Maison de la Coopération Décentralisée, à laquelle le Département adhère, puis l'Association des municipalités du Burkina Faso, le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), et l'Ambassade de France.
 - Les 9 maires du BAM sont des interlocuteurs pertinents, de par leur bon niveau de formation moyen et leur volonté réelle de développer leur territoire.

- SOS Sahel. Depuis 2008, le Département travaille avec l'opérateur SOS Sahel, pour assurer sur le terrain le suivi de la coopération Seine-Maritime/Province du Bam. Il permet une gestion beaucoup plus directe et rationnelle des projets, en même temps qu'un accompagnement des élus locaux (renforcement des capacités).

* le contexte de décentralisation. Malgré les contraintes budgétaires et les limites de ressources (voir infra), la décentralisation est largement plébiscitée au Burkina. L'ensemble des partenaires au développement (coopérations étrangères (Allemagne, Suisse, Italie...), ONG, bailleurs multilatéraux (agences des UN), AFD, etc. accompagne ce processus.

*la force de la coopération territoriale Nord-Sud. La coopération Seine-Maritime / Bam est une coopération de longue date, qui relie ces territoires depuis plus de 30 ans. Six communes et deux groupements de communes de Seine-Maritime sont jumelés avec les neuf communes qui composent la province du Bam. L'ensemble du territoire de la province est couvert par cette coopération qui possède une rare unité géographique. Ces deux groupements de communes seino-marins ne sont pas à proprement parler des intercommunalités mais un ensemble de communes qui se sont regroupées pour confier la mise en œuvre de la coopération décentralisée à une association (Europe Echanges dans le cas des « communes du plateaux Nord » et Europe Inter Echanges dans le cas des « communes du plateau Est »). Pour plus de facilité, on parlera en général des « communes Nord » sans distinguer communes et groupements de communes. En 2009, la commune de Mont-Saint-Aignan a signé un avenant au protocole de coopération, la faisant entrer dans le dispositif Seine-Maritime / Bam et portant à 9 le nombre de communes (et groupements) jumelés avec les 9 communes du Bam.

* L'initiative de la coopération intercommunale. Les maires du BAM ont le désir de travailler ensemble et ils s'orientent de plus en plus vers une coopération intercommunale (en pratique, pas de façon contractuelle). Cette coopération intercommunale, prévue dans les textes mais dont le décret d'application n'est pas encore paru, est unique au Burkina.

Contraintes :

* Les ressources des communes, humaines et financières.

Elles sont extrêmement limitées. Le transfert de personnel qui a accompagné la décentralisation a été fait sans logique : par exemple, on a vu des chauffeurs affectés au service d'un maire qui ne disposait pas d'un véhicule, ou encore une commune dotée d'un jardinier, mais pas d'un secrétaire général. Aujourd'hui, la plupart des communes du Bam dispose de 1 à 3 agents (à l'exception de Kongoussi qui dispose d'une petite vingtaine de personnes). Quand aux moyens financiers, pour exemple, la région centre-Nord, qui couvre 3 provinces (28 communes) et compte 1 200 000 habitants, dispose d'un budget annuel d'un peu moins de 200 000 €. La commune de Guibaré (environ 40 000 habitants) dispose quant à elle d'un budget d'environ 30 000 €.

Par ailleurs, Il est difficile de mobiliser les ressources localement (fiscalité). Une refonte de la fiscalité est prévue ; les termes de référence d'une étude sollicitée par le MATD et cofinancée par le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade est en cours, afin de réduire le nombre de taxes existantes (il y en a actuellement environ 60) dans une perspective d'optimisation.

* La lisibilité. Il est parfois difficile d'avoir une vision globale de l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la province. Ce n'est qu'à partir du moment où les communes assumeront leur rôle « d'ensemblier », avec lisibilité, que le développement local pourra se mettre en œuvre avec le maximum d'efficacité.

* Les retards dans l'exécution des missions. D'importants retards ont été accusés dans l'exécution de la mission de l'opérateur, dus principalement à une erreur de recrutement sur

la personne du coordinateur et à une insuffisance d'encadrement de la part de la direction de SOS Sahel. Cette contrainte est peu à peu levée depuis que le coordinateur a changé.

1.2.4. Objectifs de l'action

Les objectifs de la coopération tels qu'ils sont définis dans le protocole de coopération signé en juillet 2007 sont les suivants :

« Les actions menées dans le cadre de la coopération Seine-Maritime / province du Bam favoriseront :

- les projets d'appui institutionnel
- les projets de développement durable.

Les secteurs d'intervention prioritaires sont les suivants :

Secteurs	Actions prioritaires
Secteur 1 : Préservation des ressources naturelles et l'environnement	1 - Développer les projets de conservation des sols
	2 - Développer les projets de conservation des eaux
	3 - Conserver et développer les ressources forestières
Secteur 2 : Développement les activités génératrices de revenus	4 - Favoriser les projets économiques des groupements, en particulier les femmes et les jeunes
	5 - Mettre en place un dispositif de micro-financement
	6 - Mettre l'accent sur la création de valeur ajoutée pour les produits locaux
Secteur 3 : Amélioration la sécurité alimentaire	7 - Développer les banques de céréales
	8 - Développer les petits aménagements hydro-agricoles
	9 - Développer les jardins communautaires
Secteur 4 : Amélioration des capacités d'autodéveloppement	10 - Poursuivre et renforcer l'alphabétisation
	11 - Mettre en place un programme de formation des dirigeants locaux, des responsables de projets et des élus locaux
	12 - Développer l'innovation technique au service du développement durable
Secteur 5 : Poursuite de l'effort d'équipement en infrastructures de base	13 - Compléter l'équipement sanitaire en postes de santé primaire et en centres de santé
	14 - Compléter l'équipement scolaire en salles de classes de primaire et de secondaire
	16 - Poursuivre l'amélioration de l'approvisionnement en eau

Un programme pluri-annuel détaillant les actions, le plan de financement et les engagements de chacun pourra être établi en concertation avec l'ensemble des partenaires. Ce programme fera alors l'objet d'une convention opérationnelle spécifique, afin de déterminer des modalités organisationnelles précises. »

Suite à la réalisation d'un diagnostic par l'opérateur, en 2008, les priorités définies dans le protocole de 2007 ont été réorganisées et précisées ; ainsi, ce n'est qu'en 2009 que le dispositif, dans sa forme actuelle, a été mis en place.

L'achèvement de la restructuration du dispositif en 2009 et le programme 2009-2011

L'opérateur en place depuis le 1^{er} avril 2008, SOS Sahel Burkina, a réalisé un diagnostic de la situation dans le Bam et des grandes orientations pour la programmation 2009 / 2011 ont

été actées. Ces grandes orientations, qui fixent les objectifs généraux pour la programmation 2009 / 2011, sont les suivantes :

- A – appuyer le développement communal
- B – développer la communication
- C – assurer la sécurité alimentaire
- D – promouvoir le développement social et économique des populations
- E – contribuer à la gestion durable des ressources naturelles,

Toutefois, en réalité, le programme 2009 / 2011 n'a pas fait l'objet d'une convention opérationnelle spécifique comme cela était prévu ; le système retenu pour financer les projets étant celui d'appels à projets, une convention de financement est signée pour chaque projet par le bénéficiaire (commune Sud ou comité de jumelage Nord) et le Département. Bien sûr, chaque projet doit poursuivre l'un des objectifs prioritaires ci-dessus définis.

Compte tenu de ces éléments, il a été décidé, à partir de 2009, de mettre en place deux appels à projets : l'un à destination des communes du Bam, l'autre à destination des acteurs associatifs du Nord agissant dans la province du Bam. Pour ce dernier, il est indispensable d'avoir un partenaire Sud (comité de jumelage Sud, association partenaire...). Les projets qui seront présentés aux deux cadres de concertation Nord et Sud doivent impérativement s'inscrire dans les grandes orientations de la programmation, être cohérent avec les plans de développement locaux quand ils existent et avoir été examinés en Conseil Municipal. Parallèlement à ces deux appels à projets, le Département porte une partie des projets en direct, notamment tous les projets d'appui institutionnel, coopérations techniques, formations, etc. Ces projets font bien sûr eux aussi l'objet d'un examen approfondi par les cadres de concertation Nord et Sud. L'enveloppe disponible au Département est répartie environ de la façon suivante : 1/3 pour les comités de jumelage, 2/3 pour les communes.

1.2.5.. Organisation partenariale

En interne au Département, la coopération décentralisée est une politique à forte dimension transversale. L'implication des différentes directions est variable : elle va de la simple consultation (relecture / avis du chef du service Agriculture pour un projet agricole par exemple) à l'implication directe (mobilisation de la Direction Juridique et des Marchés pour recruter l'opérateur (audition des candidats au Burkina) et mobilisation de la Direction des Finances pour la mise en œuvre d'une coopération technique dans les domaines budgétaire et fiscal.

Dans le cadre de la coopération Seine-Maritime / Bam, de nombreux acteurs interviennent :

Au Nord :

- Le Département (cf ci-dessus)

- les comités de jumelage et associations du Nord agissant dans le Bam (par commodité on parlera globalement des comités de jumelage – qui sont largement majoritaires). Ils sont très impliqués auprès de leurs partenaires Sud et travaillent de plus en plus en synergie entre eux au Nord (avec l'appui du Département qui organise régulièrement formations et capitalisations). Certains comités de jumelage interviennent depuis presque 30 ans, d'autres sont plus récents ; tous ont acquis une solide expérience de coopération avec leurs partenaires. Les pratiques évoluent et la culture de projet se développe (parfois difficile à partager avec les partenaires Sud), avec des logiques partenariales bien ancrées. Par ailleurs, l'évolution des missions des comités de jumelage suite à la décentralisation

(recentrées sur des prérogatives associatives, les projets d'infrastructure relevant des compétences des communes) a été bien appropriée par ces acteurs. (Voir liste des comités de jumelage en annexe).

- Les communes Nord jumelées : elles sont peu présentes dans le paysage de la coopération Seine-Maritime / Bam, bien qu'elles soient associées au cadre de concertation. Les communes les plus actives (avec une mobilisation plus importante des élus) sont Harfleur, Mont-Saint-Aignan et Yvetot. Les autres communes interviennent plutôt sous forme de subvention à leur comité de jumelage (et encore pas toujours). (Voir liste en annexe).

Des échanges d'informations se font également avec d'autres coopérations (décentralisées particulièrement mais pas seulement) au Burkina, particulièrement avec la ville d'Aubière, qui intervient à Rollo, et de Montbéliard (Kongoussi et Zimtanga, dans le cadre d'un partenariat tripartite avec Ludwigsburg en Allemagne). Le service Coopération Décentralisée est également en contact avec le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE) et les structures faïtières (Cités Unies France (CUF) et l'Assemblée des Départements de France (ADF) (peu de lien avec cette structure depuis le départ de la chargée de mission)).

Au Sud :

- Les maires du Bam sont les premiers interlocuteurs du Département. (Liste en annexe). Ils ont des degrés d'implication dans la coopération divers, mais, pour une majorité d'entre eux, sont plutôt mobilisés. Les principales difficultés identifiées sont :

- leur manque de disponibilité (tous ont un emploi à plein temps et plus de la moitié réside en dehors de leur commune) ;
- une difficulté à déléguer (en partie car il n'y a personne à qui déléguer) ;
- le faible pourcentage d'alphabétisé parmi les conseillers municipaux est un frein à leur participation.

- Les comités de jumelage Sud (au nombre de 9, un par commune, institués par la loi : les communes ont l'obligation de mettre en place un comité de jumelage) sont les interlocuteurs privilégiés des comités de jumelage Nord. Toutefois, dans certaines communes (Kongoussi et Bourzanga notamment), les partenaires des comités de jumelage Nord sont des associations locales et pas nécessairement les comités de jumelage Sud. Certains comités ont également des animateurs salariés sur le terrain.

- Le Président de la Région Centre-Nord est un interlocuteur, même s'il n'y a pas de projets directs en direction du Conseil Régional lui-même.

- Le Département a des échanges récurrents avec le SCAC de l'ambassade, le MATD, les structures faïtières (AMBF - Associations des Municipalités du Burkina Faso, et son bras armé pour la coopération décentralisée : la MCD – Maison de la Coopération Décentralisée).

En règle générale, l'idée est d'étendre la base de la coopération décentralisée en mobilisant davantage d'acteurs au Nord comme au Sud dans des secteurs variés mais ce souhait de diversification des partenariats est difficile à concrétiser.

1.2.6. Outil de mise en œuvre : l'opérateur

En 2008, un opérateur burkinabè a été recruté sur appel d'offre pour assurer les missions de suivi sur le terrain de la coopération Seine-Maritime / Bam. C'est l'ONG SOS Sahel International Burkina Faso qui a été choisie au terme d'entretiens menés avec différents candidats par le Département et les Maires du Bam. Après des débuts difficiles le suivi du programme a gagné en fluidité. Le cadre logique encadrant les missions dévolues à l'opérateur se trouve en annexe. Le contrat passé avec l'opérateur se terminant le

26 février 2011, il a été décidé de conclure un nouveau contrat jusqu'en octobre 2011. avec SOS Sahel afin de permettre à l'évaluation de se réaliser et de formuler des recommandations pour recalibrer les missions dévolues à l'opérateur (voir partie 2) avant de relancer un nouveau marché de 3 ans.

1.2.7. Les « bénéficiaires »

Les bénéficiaires des projets sont les populations des communes du Bam ; la population cible est variable en fonction des projets et de la nature des porteurs (communes ou associations). De plus en plus de projets des associations sont à destination de groupements de femmes.

1.2.8. Activités et principaux résultats obtenus

Principaux projets réalisés / en cours – période 2007 / 2010

2007					
Champ d'intervention	Action	Description	Résultat	Bénéficiaires / acteurs	Commentaire
Appui aux acteurs associatifs de Seine Maritime pour leurs projets au Burkina	Appel à projet		9 comités de jumelage de Seine Maritime ont déposé 26 projets pour un montant de subvention accordée de 129 703 €	CJ de Seine Maritime / partenaires Sud	
Signature du protocole			Protocole SM / Bam signé par 20 structures		
Formation	Formations à destination des CJ de Seine Maritime	6 journées de formation réalisées au Nord par l'agence coop dec conseil	Amélioration notable des dossiers de subvention ; amélioration de la concertation	CJ de Seine Maritime	
2008					
Appui aux acteurs associatifs de Seine Maritime pour leurs projets au Burkina	Appel à projet		11 comités de jumelage de Seine Maritime ont déposé 20 projets pour un montant de subvention de 108 102 €	CJ de Seine Maritime / partenaires Sud	
Appui institutionnel	Consolidation	Appui au recrutement (de	Le projet a connu	Les communes du	

	des ressources fiscales des CT	façon dégressive) de collecteurs d'impôts	quelques retards dans la mise en œuvre ; les collecteurs sont effectifs sur le terrain depuis l'automne 2010	Bam	
2009					
Appui aux acteurs associatifs de Seine Maritime pour leurs projets au Burkina	Appel à projet	Sur la base du diagnostic et de la programmation réalisés par l'opérateur avec l'appui des acteurs Sud du programme, un appel à projets pour les acteurs associatifs de Seine-Maritime agissant dans le Bam a été lancé en avril 2009.	- 12 projets ont émergés (portés par 7 Comités de jumelage du Nord,) (voir liste en annexe 1) - le processus de concertation participe largement à l'amélioration des synergies entre les comités de jumelage	- directs : associations de Seine-Maritime (comités de jumelage) agissant dans le Bam - indirects : population de la province	
appui au développement des collectivités	Appel à projets	Sur la base du diagnostic et de la programmation réalisés par l'opérateur avec l'appui des acteurs Sud du programme, un appel à projets pour les communes du Bam a été lancé dès avril 2009.	- 8 projets ont émergés (votés par les 8 conseils municipaux) (voir liste en annexe 1) - les capacités des maires sont en partie renforcée (élaboration d'un projet en liens étroits avec l'opérateur)	directs : 8 communes du Bam indirects : population de la province	
Appui institutionnel / appui au fonctionnement des	Assistance technique de	Ce renforcement des capacités est prévu à travers 2 volets :	les capacités des élus (maires et adjoints) sont	- les maires et les élus des communes du Bam	La coopération technique a

services communaux	l'opérateur / Coopération technique	- la coopération technique, à travers un appui apporté par les services Départementaux aux services des communes du Bam, notamment dans le domaine financier, - l'assistance apportée par l'opérateur à l'identification et au montage de projet.	renforcées par le travail conjoint d'élaboration des projets avec l'opérateur du programme. - Par ailleurs, la coopération technique dans le domaine des finances en cours de mise en œuvre contribue également au renforcement de capacités des élus.	- les services des collectivités concernées au Sud	démarré en juillet 2010 avec la 1ère mission exploratoire et doit se poursuivre en 2011.
Appui institutionnel	projet d'appui à la mise en place de la police municipale à Kongoussi	Il s'agit d'appuyer le recrutement de futur agents de police municipale puis de participer au financement de leur formation afin que ceux-ci puissent dès leur sortie de l'école entrer au service de la commune de Kongoussi, qui dispose des ressources nécessaires pour les salarier (mais pas pour financer la formation).	les 10 candidats ont été effectivement recrutés et sont actuellement en formation à l'École Nationale de Police. - Les agents devraient être opérationnels en 2011.	La commune de Kongoussi et secondairement l'ensemble des communes du Bam.	
2010					
Appui aux acteurs associatifs Nord	Appel à projet		- 14 projets ont émergés (portés par 7 CJ Nord) pour un montant total de subvention de 84 789 €	- directs : associations de Seine-Maritime (comités de jumelage) agissant dans le Bam - indirects :	

				population de la province	
appui au développement des collectivités Sud	Appel à projets		- 8 projets ont émergés (votés par les 8 conseils municipaux) (voir liste en annexe 1) pour un coût total de 133 969 €. - les capacités des maires sont en partie renforcée (élaboration d'un projet en liens étroits avec l'opérateur)	directs : 8 communes du Bam indirects : population de la province	
Eau / assainissement	Projet « EABF » (eau assainissement Burkina Faso)	Ce projet, porté par SOS Sahel France, concerne 5 des 9 communes du Bam + les communes de Boussé et Dédougou. Il s'agit d'un projet systémique d'accès à l'eau avec des volets réparation / réalisation de forages, sensibilisation à l'hygiène, gestion des déchets... ce projet d'un coût total de 1 million d' € est largement financé par le MAEE et cofinancé par le D76 à hauteur de 50 000 €.	- bilan présenté par SOS Sahel	Les populations de 5 des 9 communes du Bam.	Projet porté par SOS Sahel France ; le D76 est simplement financeur (projet validé par les 2 cadres de concertation).

1.2.9. Budget total et plan de financement

La coopération Seine-Maritime / Bam a un budget dédié compris entre 240 et 280 000 € selon les années, auquel il faut ajouter une enveloppe de 112 216 € pour 3 ans pour les missions de suivi assurées par l'opérateur. Ce budget ne comprend que les coûts directs liés aux projets des comités de jumelage et des communes. Il ne comprend pas les coûts administratifs, de suivi, de déplacement (déplacement de délégation du Département au Burkina, ou accueil de délégations du Burkina), etc.

Par ailleurs, la coopération Seine-Maritime / Bam est cofinancée depuis 2007 par le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (17 000 € obtenus en 2007, 27 663 € en 2008, 60 000 € en 2009, et 180 000 € pour 2010 / 2012 (pour la première fois le Département a répondu à l'appel à projet triennal du MAEE). Ces financements sont la seule source de financements externes.

1.2.10. Antécédents en matière d'évaluation

Suivi de la coopération

Le suivi de la coopération est assuré au Nord par la Chargée de mission coopération décentralisée et au Sud par le coordinateur du programme (l'opérateur), qui lui envoie (ainsi qu'aux Maires du Bam théoriquement) des rapports mensuels et trimestriels. C'est l'opérateur qui met en œuvre les projets portés par le Département ; pour les projets communaux, l'opérateur accompagne les communes dans la mise en œuvre (ainsi que dans l'élaboration d'ailleurs) et c'est lui qui rend compte de l'avancée des projets. Enfin les projets portés par les comités de jumelage sont suivis par eux-mêmes ; ils fournissent un compte-rendu au Département à la fin de chaque projet (ce compte-rendu est une pièce nécessaire au versement du solde). Toutefois, le Département n'a pas ou peu de visibilité sur le déroulement de ces projets.

Le Département effectue une à deux missions par an sur le terrain. Ces missions couplent en général des objectifs de concertation et de suivi des projets en cours, mais intègrent également souvent une dimension technique ou institutionnelle.

Les cadres de concertation se réunissent ensemble théoriquement une fois par an, au Sud en général. Dans ce cas, le Département fixe une date en essayant de cibler une période de déplacement pour les comités de jumelage et convie les membres du cadre mais il n'est pas toujours évident de faire coïncider les calendriers ; lors de la dernière réunion sur le terrain en décembre 2010 aucun comité de jumelage Nord n'était présent. A l'issue de chaque mission, un rapport complet présentant les résultats attendus et les résultats réels de la mission est rédigé. Il comporte en général une « feuille de route » pour le semestre qui suit.

En termes d'outils, des tableaux de bord et des retro-plannings sont utilisés au niveau du Département mais force est de constater que ce type d'outil (qui semble trop « technique ») est difficile à partager. L'opérateur est supposé remplir également un tableau de bord, mais l'accès à l'information se fait plutôt par échanges de mails et avec les rapports mensuels.

Évaluation

Le Département de Seine-Maritime a fait réaliser par le Gret en 2005 / 2006 une évaluation des 30 années de coopération Seine-Maritime / Bam. Compte tenu du nombre de projets

menés, cette évaluation ne prétendait pas à l'exhaustivité mais elle a permis de mettre en relief un certain nombre de recommandations, notamment dans le contexte de décentralisation au Burkina, qui ont mené à la restructuration (partagée) du dispositif.

II. L'évaluation

2.1. Justification de l'évaluation

2.1.1. Origine de la demande

Après 30 ans de coopération « associative », et suite au processus de décentralisation au Burkina et aux résultats de l'évaluation menée en 2005 / 2006 par le Gret, le Département de Seine-Maritime et les communes du Bam ont signé un protocole de coopération en 2007 pour 4 ans et réorganisé le dispositif de coopération qui s'appuie désormais sur un dispositif décisionnel complexe (les deux cadres de concertation) et un outil de mise en œuvre et d'appui à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage : l'opérateur.

Il apparaît que malgré la mise en place de ces outils, des retards sont pris et des incompréhensions s'expriment de part et d'autre, notamment lors de la dernière réunion maires du Bam / Département qui s'est déroulée dans le Bam à l'occasion d'un déplacement institutionnel en décembre 2010.

Par ailleurs, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes qui cofinance la coopération Seine-Maritime / Bam depuis 2007 a une exigence d'évaluation des projets à laquelle ces travaux permettront de répondre.

L'idée de l'évaluation émane donc du Département de Seine-Maritime et a été soumise aux partenaires en décembre 2010. L'accueil a été plutôt favorable.

2.1.2. Attentes et objectifs

L'évaluation couvrira la période 2007 / 2011 et devrait permettre d'apprécier de manière quantitative et qualitative les résultats obtenus au cours de cette période. L'évaluation s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la qualité des actions menées dans le cadre de la coopération Seine-Maritime / Bam ; elle devra permettre de formuler des recommandations pour la rédaction du nouveau protocole (2012 / 2014) mais également pour la rédaction du cahier des charges précisant les missions de l'opérateur à partir de 2012. Les attentes du Département se situent dans les champs suivants :

- partenariat / organisation institutionnelle
- stratégies d'intervention / outils mobilisés
- résultats et effet des actions effectivement réalisées
- amélioration possible des synergies entre acteurs.

Les attentes du Département sont donc les suivantes :

- Analyser les attentes de chacun des acteurs et vérifier que les objectifs de la coopération Seine-Maritime / Bam tels qu'ils sont inscrits dans la convention sont réellement partagés ;
- Vérifier que les acteurs ont la même vision du partenariat et de ses enjeux ;
- Vérifier la pertinence des dispositifs mis en place et des outils de mise en œuvre de la coopération Seine-Maritime / Bam ; proposer le cas échéant des pistes d'amélioration ;

- Identifier les points de blocage dans les « circuits » organisationnels ou décisionnels qui conduisent à des retards permanents ; proposer des pistes d'amélioration ;
- Évaluer l'effet de la coopération sur le développement de la province du Bam.
- Développer une approche prospective :
 - * examiner les possibilités de développement de coopérations techniques impliquant du personnel Départemental (déjà existantes ou à développer),
 - * examiner les possibilités d'amélioration de la concertation / des synergies entre acteurs seino-marins (acteurs déjà présents (comités de jumelage) et acteurs potentiels),

2.1.3. Attentes et objectifs pour les principaux partenaires de l'action

Les comités de jumelage Nord, après concertation entre eux, expriment une attente particulièrement forte sur les relations entre acteurs, et particulièrement entre collectivités Nord (D76 et communes) et comités de jumelage Nord (se reporter au point 2.2.2 a)). L'évaluation devra permettre d'éclaircir les positionnements des uns et des autres et de formuler des recommandations pour améliorer le fonctionnement partenarial et la circulation de l'information.

2.1.4. Choix de l'évaluation externe

La coopération Seine-Maritime / Bam est une coopération complexe, associant de nombreux acteurs (21 signataires du protocole de coopération (20 signataires initiaux auxquels s'ajoute la commune de Mont Saint Aignan, qui s'est jumelée en 2009 avec Rouko), auxquels il faut ajouter une vingtaine de comités de jumelage Nord et Sud) et de nombreux partenaires liés de façon plus ou moins forte à son fonctionnement.

Paradoxalement, le mélange de sa longévité et de son tout récent processus de restructuration, consécutif à la mise en place de la décentralisation, rendent difficile une prise de recul des acteurs qui sont au cœur de la mise en œuvre de cette coopération. Il est donc difficile de mesurer avec objectivité les conséquences sur le système des orientations prises ces dernières années.

Pour ces raisons, il semble utile d'avoir un regard extérieur, objectif, et préservé des jeux d'acteurs qui font la richesse et la complexité de cette coopération. C'est ce qui a motivé la décision de réaliser une évaluation externe.

2.2. Objet de l'évaluation

2.2.1. Postulats fondateurs de l'action dont l'évaluation appréciera la pertinence

La coopération Seine-Maritime / Bam repose sur un certain nombre de principes qui sont supposément partagés par l'ensemble des acteurs ;

- elle vise à terme l'autonomisation des partenaires Sud ;
- son objectif premier est l'appui institutionnel et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus ;

- dans le cadre de cet objectif, les projets ont bien sûr un intérêt intrinsèque (pour les bénéficiaires et en termes de développement du territoire) mais ils sont plutôt conçus (par le Département) comme un moyen / un outil de développement des capacités de maîtrise d'ouvrage ;
- elle souhaite développer les échanges entre les deux territoires.

(Cf également « enjeux », point 1.2.3.).

2.2.2. Questions évaluatives

a) sur le plan du partenariat / de l'organisation institutionnelle

Sur les objectifs de la coopération

- Vérifier que les objectifs de la coopération sont bien partagés par les acteurs et notamment :

- * est-ce que les objectifs sont connus et compris de la même manière par l'ensemble des acteurs impliqués ? sinon, quelle est leur conception de la coopération ? Est-ce que la coopération telle qu'elle est pratiquée répond aux attentes des partenaires ?

Sur l'organisation du partenariat

- Vérifier la pertinence des cadres de concertation et notamment :

- * est-ce que ces cadres permettent une réelle concertation ? tous les acteurs ont-ils le sentiment de pouvoir s'exprimer ? Sinon, comment faire pour en améliorer le fonctionnement ? le niveau d'implication des acteurs est-il satisfaisant ?

- * est-ce que les communes (les maires) ont fait la preuve d'une appropriation optimale du programme de coopération ?

- * L'organisation en cadres de concertation est-elle appropriée ? efficace ? Permet-elle de faire des choix pertinents et éclairés parmi l'ensemble des projets présentés ? y a-t-il un regard critique entre les différents acteurs qui composent le cadre ? les cadres de concertation permettent-ils aux acteurs d'avoir une vision plus globale de la coopération, au-delà de leurs propres projets ?

- * les populations au Sud sont-elles informées (dans une perspective d'appropriation, pas nécessairement de visibilité) de l'existence du programme Seine-Maritime / Bam ? le fonctionnement global du partenariat permet-il une information suffisante de la population dans le Bam ? la base de la coopération au Sud est-elle large ou les partenaires ne sont-ils qu'un petit groupe d'acteurs (parmi la société civile en particulier) ? Comment les populations locales sont-elles associées aux projets ?

Sur les relations entre les groupes d'acteurs (collectivités (Nord et Sud) et comités de jumelage Nord et Sud)

- Appréhender la qualité des relations entre acteurs publics et acteurs associatifs et notamment :

- * collectivités Sud / comités de jumelage Nord : quelle est la nature des relations ? l'information circule-t-elle bien ? les partenaires sont-ils d'accord sur le bien-fondé des projets portés par les différents acteurs ?

- * Département / comités de jumelage Nord : quelle est la nature des relations ? comment le partenariat est-il perçu ? l'information circule-t-elle bien ? de quelle façon pourrait-on améliorer le partage des projets ? comment améliorer les rendus, favoriser la capitalisation ?

- * Communes Nord / comités de jumelage Nord : quelle est la nature des relations ? quel est la nature et le niveau d'implication des communes de Seine-Maritime ? comment faire pour les mobiliser davantage ?

- * Comités de jumelage Nord / comités de jumelage Sud : quelle est la nature des relations ? comment le partenariat est-il perçu au Nord et au Sud ? l'information circule-t-elle de façon fluide ? la relation de partenariat est-elle étroite ou distendue ? appréciée ou imposée ?

* collectivités Nord (Département et communes) et collectivités Sud (communes, région) : quelle est la nature des relations ? quelle plus-value la coopération apporte-t-elle aux collectivités au Nord comme au Sud ? y a-t-il réciprocité ? quelles sont les difficultés que rencontrent les collectivités dans leurs relations ? De quelle façon la Région Centre-Nord est-elle impliquée ? y aurait-il lieu de renforcer son implication dans le processus de coopération ? Si oui de quelle manière ? quel est le positionnement des communes seino-marines dans cette coopération ? comment renforcer leur implication ?

b) sur le plan des stratégies d'intervention / des outils mobilisés

Les appels à projets

- Vérifier la pertinence de cet outil et notamment :

* les appels à projets permettent-ils de contribuer à atteindre efficacement les objectifs fixés par la coopération ? permettent-ils une cohérence entre les différents projets ? Les projets ont-ils une visibilité à l'échelle communale ? provinciale ?

* les appels à projets sont-ils appropriés aux capacités des acteurs ? Contribuent-ils réellement au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ?

* comment les projets émergent-ils ? par qui sont-ils choisis ? qui exprime les besoins ?

* l'appel à projet est-il un outil pertinent pour les projets associatifs ? pour les projets communaux ?

L'opérateur

- Apprécier la qualité des missions effectuées par l'opérateur et notamment :

* apprécier la qualité de son intervention auprès des communes du Bam ; quel sont les effets des activités de l'opérateur sur le renforcement des capacités des partenaires ? l'opérateur parvient-il à accompagner les collectivités Sud sans se substituer ni aux élus ni aux services ?

* apprécier la pertinence de son champ d'intervention : ses missions sont-elles correctement calibrées par rapport aux besoins des partenaires ? les moyens mis à disposition sont-ils adaptés ? suffisants ? Le choix de faire appel à un BE burkinabè est-il pertinent ?

* quels sont les points de blocages qui gênent ses interventions ? quelles recommandations pourraient être faites pour dépasser ces points de blocage ?

* l'opérateur a-t-il donné satisfaction aux commanditaires (D76 et maires du Bam) ? si non pourquoi ? Les missions prévues ont-elles été remplies ?

* comment améliorer la commande pour le prochain marché par rapport à l'actuel ? faut-il privilégier un BE burkinabè ? quelles missions prioritaires lui confier ? Faut-il envisager un élargissement des missions ? ou mettre en place d'autres outils en parallèle ?

* l'opérateur communique-t-il sur le programme ? les populations sont-elles informées de la coopération Seine-Maritime / Bam par son intermédiaire ?

* le positionnement de l'opérateur est-il approprié ? (SOS Sahel agit d'une part en tant qu'opérateur mais porte également des projets en maîtrise d'ouvrage directe dans la Province). Comment faire le lien entre ces différentes missions, pour que l'information circule de façon fluide sans chevauchement des missions ?

Les flux financiers

- Vérifier la pertinence du choix de transférer directement les fonds aux communes et notamment :

* les partenaires sont-ils satisfaits de ce fonctionnement ? permet-il le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ?

c) sur le plan des résultats et des effets des actions effectivement réalisées

Compte tenu du nombre et de la diversité des projets, un échantillonnage devra être constitué ; les projets contenus dans celui-ci devront être sélectionnés selon les critères

suivants : porteur du projet (Département / CJ / commune du Bam) / niveau de réalisation du projet (fini / en cours (notamment projets communaux)) / thématique et nature du projet (projet « dur » vs « soft ») / ressenti des partenaires sur le projet « réussi » ou « pas satisfaisant » / coût du projet). Les consultants devront dans leurs offres commenter ces critères et indiquer la manière dont ils pensent aborder l'échantillonnage ; ensuite, après échange avec les partenaires dans la phase de cadrage de l'évaluation, les consultants proposeront dans leur note de cadrage un échantillonnage de quelques projets qui devront être analysés non seulement sous l'angle de leurs résultats et effets produits mais également, voire plus particulièrement, sous l'angle de l'ingénierie du projet (la conception / mise en œuvre du projet permet-elle de renforcer le partenariat ?...cf 2.2.2. a) questions évaluatives sur le plan du partenariat / de l'organisation institutionnelle).

Les résultats et les effets des projets au Sud

- * Les projets ont-ils des effets réels sur les conditions de vie des populations et le développement de la province ? Observe-t-on un saupoudrage dans l'ensemble ou au contraire une réelle cohérence de développement ?

- * Comment les porteurs de projets suivent-ils leurs projets ? Les évaluent-ils ? Comment rendent-ils compte aux habitants ? aux financeurs ?

- * les projets sont-ils pérennes ? sont-ils appropriés par les bénéficiaires ?

Les effets de la coopération Seine-Maritime / Bam au Nord

- * Quelles sont les retombées de la coopération Seine-Maritime / Bam sur le territoire de la Seine-Maritime ? Les Seino-marins ont-ils connaissance de cette coopération ? Sont-ils intéressés ?

- * Quelle est la capacité mobilisatrice des comités de jumelage ? Quel est le nombre approximatif de membres actifs / membres / sympathisants ?

- * Quelles sont les principales actions menées par les comités de jumelage pour se faire connaître ? quelles sont les principales actions menées pour lever des fonds ?

- * Les comités de jumelage mènent-ils des actions d'éducation au développement ? si oui de quel type et auprès de quel public ? L'objectif est-il de faire connaître son association et ses actions et/ou de contribuer à sensibiliser les seino-marins sur l'éducation au développement ?

Efficience des projets

Le rapport entre les sommes investies et les effets des projets sur les populations cibles et le développement du territoire est-il globalement satisfaisant ?

Résultats et effets sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage

- * Pour les communes burkinabè : qui met réellement en œuvre les projets ? la mise en œuvre des projets contribue-t-elle réellement au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus / des services ? si oui dans quelle mesure ? si non pourquoi ? et comment faire pour que cela soit le cas ?

- * Pour les comités de jumelage : quel est le niveau d'implication des partenaires (CJ Sud ?) Qui met en œuvre les projets ? Les projets contribuent-ils au renforcement des capacités des partenaires ?

d) sur le plan de l'amélioration possible des synergies entre acteurs.

En interne au Département

- Évaluer la dimension transversale de la coopération décentralisée et notamment :

- * cette politique est-elle mobilisatrice en interne ? comment faire pour la développer ?
- Les directions se sentent-elles concernées ?

Entre les acteurs de Seine-Maritime

- Évaluer le niveau d'implication du territoire :

- * Les communes signataires du protocole sont-elles mobilisées ? si non pourquoi ?
- * D'autres acteurs du territoire sont-ils mobilisés ? quelles recommandations faire pour élargir la base de la coopération et multiplier les partenariats ?

Recommandations attendues :

Celles-ci sont formulées par ordre de priorité.

1) Le partenariat : il est important d'identifier les hiatus possibles entre la conception qu'ont les différents acteurs de la coopération, de ses objectifs et de ses enjeux. Ensuite, l'évaluation formulera des recommandations pour améliorer le partenariat (notamment dans ses aspects organisationnels (cadres de concertation)), fluidifier la circulation de l'information, préciser le positionnement des uns et des autres dans la stratégie globale.

2) Les outils mis en place : ceux-ci sont-ils efficaces, satisfaisants, appropriés ? L'évaluation formulera des recommandations particulièrement sur :

- * le rôle de l'opérateur, son positionnement, les moyens à allouer à la mission ;
- * les appels à projets : peut-on améliorer cet outil ? Comment ?
- * la rédaction du protocole et notamment la définition des objectifs.

3) Corrélativement, l'évaluation des résultats et effets des projets (sur la base d'un échantillonnage, voir « méthodologie ») devra permettre de contribuer également à préciser la pertinence des outils employés et le cas échéant, proposer des améliorations voire la mise en place d'autres outils ; l'évaluation devra également permettre de faire des recommandations sur le renforcement de la mobilisation sur le territoire de Seine-Maritime à travers cette coopération.

4) Enfin, l'évaluation formulera des recommandations pour améliorer les complémentarités et trouver de nouvelles synergies, en Seine-Maritime, dans le Bam.

Sur l'ensemble de ces quatre points, une réflexion prospective devra être menée de façon transversale, dans la perspective de permettre aux acteurs d'améliorer leurs modes d'intervention en général et plus spécifiquement leur partenariat (organisation, contenu du protocole), et leurs outils, à travers des propositions les plus concrètes possibles.

Il est demandé aux consultants, dans leurs offres de service, de formuler et d'organiser les axes de réflexion et le questionnement évaluatif qu'ils proposent de traiter autour des éléments ci-dessus, en fonction de leur compréhension de la problématique et des objectifs de l'évaluation, qu'ils auront exposée par ailleurs.

2.3. Méthodologie

2.3.1. Déroulement de la mission / rendus attendus

- Cadrage :

- * Une rencontre avec la chargée de mission du Département à Rouen pour prise de contact, compléments d'informations sur les TDR, remise des documents ;
- * Un échange téléphonique avec l'opérateur du programme au Burkina, pour prise de contact et échanges sur le partenariat;
- * Préparation d'une note de cadrage par l'équipe d'évaluation, qui précisera les objectifs, le questionnement, la méthodologie (y compris une proposition sur l'échantillon de projets à évaluer), le déroulement de l'évaluation ; cette note sera transmise aux services du D76 et élus + F3E par mail ; la chargée de mission du Département se chargera de diffuser

cette note au comité de pilotage de l'évaluation (après validation par les élus) avant la réunion;

- * réunion de cadrage avec le comité de pilotage de l'évaluation à Rouen (consultant chef de mission au minimum) incluant notamment un échange sur la sélection des projets à inclure dans l'échantillonnage,

- * réalisation par l'équipe d'évaluation d'un compte rendu de cette réunion et finalisation de la note de cadrage, intégrant le cas échéant les remarques du comité de pilotage nord et sud (échanges par mail).

- Mission :

- * phase de collecte de l'information en France (à partir des documents transmis et d'entretiens individuels et collectifs)

- * présentation de la note de cadrage en début de mission à la partie burkinabé du comité de pilotage et phase de collecte de l'information au Burkina (à partir d'entretiens individuels et collectifs et de visites des projets de l'échantillonnage).

- * A la fin de missions de terrain (en France et au Burkina) deux restitutions « à chaud » seront effectuées par l'équipe d'évaluation, l'une en Seine-Maritime (aux services et aux élus seulement), l'autre dans le Bam.

- * Sur la base des missions et des restitutions « à chaud », un rapport provisoire complet sera réalisé par l'équipe d'évaluation et transmis au Département, qui se chargera de le diffuser au comité de pilotage.

- * Le rapport provisoire complet sera restitué au comité de pilotage de l'évaluation à Rouen (par le consultant chef de mission au minimum) et à Kongoussi (ou à Ouagadougou) par le Consultant National,

- * Après entretiens complémentaires éventuels si nécessaire, et en tenant compte des remarques faites pendant les restitutions antérieures et des éventuelles remarques écrites, l'équipe d'évaluation fournira un rapport final au Département qui se chargera de sa diffusion au sein du comité de pilotage qui fera le cas échéant part de ses remarques. Ce rapport sera accompagné d'une synthèse d'une dizaine de pages. Il devra être validé par le F3E et les services Départementaux.

- * Une restitution finale élargie (avec l'ensemble des acteurs Nord) se déroulera en Seine-Maritime (consultant chef de mission minimum).

- * Une restitution finale plénière se déroulera au Sud (présence des deux consultants), avec l'ensemble des partenaires Nord (à minima le comité de pilotage et en fonction des possibilités des acteurs) et Sud. Cette restitution sera l'occasion de mener une réflexion prospective sur la coopération, et de discuter du contenu du protocole de coopération à venir ainsi que des missions de l'opérateur.

L'ordre des restitutions Nord et Sud sera à déterminer en cours d'évaluation par les services Départementaux et le F3E en lien avec les consultants.

De manière générale, l'équipe d'évaluation informera régulièrement les services Départementaux du déroulement de la mission. L'interlocutrice privilégiée de l'équipe d'évaluation pour le déroulement de sa prestation sera la chargée de mission à la coopération décentralisée du Département.

2.3.2. Suivi de l'évaluation

Le comité de pilotage sera présidé par François GUEGAN, Conseiller général en charge de la coopération décentralisée. Il associera un à deux autres élus du Département appartenant à la commission coopération décentralisée, et si possible étant également maire d'une commune jumelée, deux à trois personnes des services (Fleur Ferry, chargée de mission coopération décentralisée, Anne Gaspard, Chef du service Développement Local, Tourisme et Coopération Décentralisée, Jean-Luc Cléret, Directeur de l'Économie et de l'Emploi, deux personnes du F3E (membre de l'équipe technique et référent du Conseil d'Administration pour le suivi de l'évaluation par le F3E), deux représentants des comités de jumelage.

Le comité de pilotage Sud sera une émanation du cadre de concertation à laquelle viendra s'ajouter l'opérateur. On peut prévoir sa composition comme suit : deux maires, deux représentant de comités de jumelage, un représentant des autorités coutumières et/ou de la société civile, l'opérateur.

Au Nord toute la logistique concernant l'organisation des réunions sera assurée par les services Départementaux. Dans le Bam, elle sera assurée par l'opérateur.

Le comité de pilotage a pour mission de valider les termes de référence, de se prononcer sur le choix du prestataire, de valider la note de cadrage, de suivre l'avancée de la mission, de donner un avis sur le rapport provisoire, de valider le rapport final et la synthèse.

Il est demandé aux consultants de faire, dans leur offre de service, des propositions détaillées en ce qui concerne la méthodologie qu'ils se proposent de mettre en œuvre (étapes de l'évaluation, missions en France et au Burkina-Faso, catégories d'acteurs rencontrés, réunions et restitutions, commentaires sur les critères d'échantillonnage des projets, méthodologie de collecte d'information, outils utilisés, documents produits, articulation avec le Comité de pilotage de l'évaluation), en tenant compte des éléments ci-dessus, et de faire éventuellement d'autres propositions méthodologiques argumentées. Les consultants préciseront également, dans leurs offres de services, le nombre de jours travaillés par chaque membre de l'équipe d'évaluation aux différentes étapes de l'évaluation, et les modalités d'articulation / coordination dans l'équipe d'évaluation.

2.4. Moyens

2.4.1. Humains : expertise recherchée

L'évaluation sera réalisée par une équipe de consultants, avec au minimum un consultant international qui sera chef de mission (les offres préciseront lequel), et un consultant associé national ou sous régional. L'expertise attendue au niveau de l'équipe d'évaluation est la suivante :

- connaissance de la coopération décentralisée, de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, de l'organisation territoriale en France et au Burkina-Faso,
- expérience dans les domaines du développement local, de l'appui institutionnel, de la coopération décentralisée,
- expériences dans le domaine de l'évaluation de politiques publiques et/ou de programmes de coopération au développement,
- connaissance du monde associatif en France et au Burkina,
- capacité d'animation (entretiens de groupes, animation de réunions),
- capacité d'adaptation à différents publics (institutionnels, associatifs...),
- la maîtrise du Mooré et la connaissance du Burkina seraient un plus.

2.4.2. Financiers

Le plafond est fixé à 31 000 € HT.

Ce budget inclut les honoraires des deux consultants, les coûts de déplacement internationaux, en France et au Burkina Faso, les per diem pour les deux consultants, les frais de reprographie et de communication. La location d'un véhicule pour la mission au Burkina sera à prévoir sur ce budget.

Ce marché n'est pas soumis à la TVA en référence à la Note n° 980007ACPL du 23 avril 1998 relative à l'exemption de la taxe sur la valeur ajoutée des prestations réalisées

dans le cadre d'actions de coopération au profit de certains États ou organismes étrangers.

Il est demandé aux consultants, dans leurs offres de services, de présenter un budget détaillé sur cette base.
--

2.5. Calendrier de l'évaluation

Retour des offres : lundi 25 juillet
Choix d'une offre : semaine du 1^{er} août,
Notification : semaine du 16 août,
1^{er} contact consultant / D76 : semaine du 22 août
Préparation : semaine du 29 août
Réunion de cadrage : semaine du 19 septembre,
Missions en France et au Burkina-Faso : entre fin septembre et mi novembre au plus tard.
Remise du rapport provisoire : 21 novembre 2011 (date ferme)
Restitutions du rapport provisoire : mi décembre
Remise du rapport final : 9 janvier 2012 (date ferme)
Validation du rapport final : mi janvier
Restitutions finales : fin janvier début février.

Nb : La chargée de mission du Département est disponible jusqu'au 25 août puis à partir du 12 septembre.

Il est demandé aux consultants, dans leur offre de service, de proposer un calendrier pour l'évaluation, en tenant compte des éléments présentés ci-dessus.
