

F3E

Fonds pour
la promotion des
études préalables
études transversales
évaluations

LE PARTENARIAT



Une coopération à taille humaine

Le Partenariat
71 rue Victor Renard - 59000 Lille
T : 03.20.53.76.76
F : 03.20.88.22.95
contact@gmail.com
www.lepartenariat.org

Evaluation des actions et du dispositif institutionnel sur
la période 2001 – 2005 : Ajustements et perspectives

« Le Partenariat »

RAPPORT D'EVALUATION – JUILLET 2006

32, rue Le Peletier
75009 Paris
T. 33 (0)1 44 83 03 55
F. 33 (0)1 44 83 03 25
f3e@f3e.asso.fr
www.f3e.asso.fr

Mamadou SEMBENE



01 BP 1304 Bobo-Dioulasso 01,
Tél. 20-97-64-50*
acdibo@fasonet.bf

REMERCIEMENTS

Au terme de cette étude évaluation, l'ACDIL remercie toutes les personnes qui ont contribué au bon déroulement de cette mission.

Nos vifs remerciements vont aux administrateurs et aux salariés du Partenariat à Lille et Saint Louis pour leur grande disponibilité et leur mobilisation au cours de cette évaluation.

Un grand merci également aux membres des comités de pilotage de Saint Louis et de Lille, pour leur regard critique, l'intérêt particulier qu'ils ont porté à cette évaluation, ainsi que pour leurs mobilisation et engagement dans cette belle manifestation de solidarité qu'est la coopération décentralisée.

Nous espérons que la contribution de notre jeune structure à cette étude évaluation pourra servir à enrichir et renouveler les pratiques et expériences de coopération décentralisée entre les collectivités locales des Régions du Nord Pas de Calais et de Saint Louis.

Liste des sigles et abréviations

ACDIL	Association de Coopération et de Développement des Initiatives Locales
ADC	Agence de Développement Communal
AFVP	Agence Française des Volontaires du Progrès
AFD	Agence Française de Développement
ARD	Agence Régionale de Développement
APE	Association de Parent d'élève
CCIADL	Cellule de Coordination d'Information et d'Animation pour le Développement Local
CDQ	Conseil de Développement de Quartier
CECI	Centre Educatif pour la Citoyenneté Internationale
CHR	Centre Hospitalier Régional
CHRU	Centre Hospitalier Régional Universitaire
CIH	Centre d'Initiation Horticole
CPRS	Centre de Promotion et de Réinsertion Sociale
CRNPDC	Conseil Régional Nord Pas De Calais
DN	Département du Nord
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FDL	Fonds de Développement Local
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
IA	Inspection d'Académie
IDEN	Inspection Départementale de l'Education Nationale
LMCU	Lille Métropole Communauté Urbaine
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
PAD	Programme d'Appui à la Décentralisation
PAGM	Programme d'Appui à la Gestion Municipale
PAREP	Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
PDEF	Plan Décennal de l'Education et de la Formation
PIC	Plan d'Investissement Communal
PME	Programme Mère Enfant
PRADEQ	Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers
PRDI	Plan Régional de Développement Intégré
PSCO	Programme de soutien Scolaire
PSPD	Programme de Soutien aux personnes Défavorisées

Sommaire

Pages

Introduction.....	4
I - L'analyse du dispositif de coopération mis en place.....	7
1 Le pilotage et la coordination du programme et des actions de coopération décentralisée.....	7
1.1 Au nord, une mobilisation progressive des collectivités locales du Nord Pas de Calais.....	7
et un rôle de maître d'ouvrage diversement assumé	
1.2 Au sud, l'émergence d'une revendication de la fonction de maître d'ouvrage par les.....	15
collectivités locales.	
1.3 Une coordination d'ensemble du dispositif de coopération décentralisée à construire.....	17
entre collectivités locales du Nord et Sud.	
1.4 Une cohérence de la coopération au Nord assurée par l'association Partenariat.....	18
2 L'opérationnalisation du programme de coopération : rôle et place de l'association Partenariat.....	20
2.1 Organisation et fonctionnement de l'association.....	20
2.2 Perception de l'association par les différents acteurs.....	22
2.3 Un positionnement cohérent au Nord dans un rôle de maître d'œuvre.....	25
2.4 Une diversification des fonctions au Sud : source de confusion dans le positionnement	26
et dans la gestion des relations avec les partenaires	
2.5 Les relations de l'association Partenariat avec les autres structures et institutions.....	27
locales : préciser et conforter les articulations et les complémentarités	
II - Démarches et modalités de mise en œuvre du programme de coopération.....	34
1. L'organisation et la planification des actions.....	35
2. L'accompagnement des acteurs locaux dans l'exécution des projets.....	36
3. L'organisation du suivi des actions.....	38
4. Les outils contractuels.....	39
5. Les relations financières.....	40
III - L'analyse des actions menées dans le cadre du programme triennal.....	45
1. le programme d'appui à la décentralisation (PAD).....	46
2. le programme d'appui à la gestion municipale (PAGM).....	49
3. Le programme de soutien scolaire (PSCO).....	52
4. Le programme santé.....	55
6. Les actions de sensibilisation éducation au développement et d'animation territoriale.....	60
au Nord	
IV – Orientations et perspectives.....	64

Introduction

1. Le contexte général de l'évaluation

1.1 - Le contexte de la décentralisation au Sénégal

Engagée à partir de 1981, suite au jumelage entre les villes de Lille et de Saint-louis, la coopération portée par l'Association Partenariat avec Saint-Louis du Sénégal et sa région (PSLR) aujourd'hui appelée le « Partenariat », a connu une évolution importante à partir de la fin des années 80, du fait de la signature d'accords de coopération entre collectivités locales des 2 régions¹. Elle s'inscrit dans un contexte de décentralisation au Sénégal, engagé depuis de nombreuses années, qui a connu une accélération à partir de 1996 avec la promulgation d'un ensemble de lois (90-06 et 90-07 de mars 1996) qui ont conféré une plus grande autonomie aux collectivités locales, à savoir les communes et les communautés rurales, collectivités déjà existantes et les régions en tant que collectivités locales nouvelles.

Ainsi, avec les lois de 1996, sont créés trois niveaux de collectivités locales (communes, communautés rurales et régions), toutes dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, sans aucune tutelle hiérarchique entre elles. Les 3 collectivités locales sont toutes administrées librement par des conseils élus au suffrage universel et qui ont pour mission d'assurer la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement au plan économique, éducatif, social et culturel. Neuf grands domaines de compétences leurs sont transférés par l'Etat².

1.2 - Principales Caractéristiques du Partenariat

- L'évolution du partenariat

Né en 1981, suite au jumelage entre les villes de Lille et de Saint-louis, l'Association le Partenariat, s'est toujours positionnée en tant qu'opérateur de la coopération décentralisée.

D'une intervention centrée sur la ville de Saint-Louis, son action s'étendra progressivement à toute la région de Saint-Louis avec un élargissement de la coopération aux collectivités locales du Nord-Pas de Calais (Conseil Régional, Conseil Général du Nord, Lille Métropole Communauté Urbaine, Ville de Lille) et de leurs partenaires sénégalais (Conseil régional de Saint-Louis, Communes et Communautés rurales).

Aujourd'hui le Partenariat intervient à l'échelle régionale dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage du Conseil régional de Saint-Louis appuyé par l'Agence Régionale de Développement -ARD- avec un soutien financier conséquent du Ministère des Affaires Etrangères MAE (cofinancement central et orientations stratégiques définies avec le Service de Coopération et d'Action Culturelle - SCAC Dakar) et l'appui de nouveaux partenaires financiers tels que l'Union Européenne, Caisse des Dépôts et Consignations - CDC 1/3 Monde, l'UNESCO notamment. Le Partenariat constitue par ailleurs, un des acteurs majeurs du développement des partenariats de coopération décentralisée entre collectivités locales françaises et sénégalaises.

¹ entre la Région Nord Pas de Calais et la Région de Saint-Louis en 1988 puis entre le Conseil Général du Nord et la Région de Saint-Louis en 1989 et entre Lille Métropole Communauté Urbaine et la Ville de Saint-Louis en 1999

² Les affaires domaniales ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la santé, population et action sociale ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; la culture ; l'éducation ; la Planification ; l'aménagement du territoire ; l'urbanisme et l'habitat.

- Les acteurs de cette coopération

De part et d'autre au Nord et au Sud, sont mobilisés : les collectivités locales et leurs structures techniques ; des institutions publiques d'enseignement et de formation; des centres sociaux et des structures de quartier ; des organisations de la société civile ; des partenaires financiers, etc.

- Les actions engagées

Elles sont organisées principalement autour :

- Des interventions thématiques en matière d'éducation, d'action sociale et santé;
- Un appui à la gestion municipale de la commune de Saint-Louis et à la décentralisation en région de Saint Louis ;
- La réalisation au nord d'actions d'éducation au développement et à la citoyenneté locale et internationale.

2. Les objectifs de l'évaluation

Le travail d'évaluation porte sur l'analyse des actions et du dispositif institutionnel sur la période 2001-2005.

Trois objectifs essentiels sont fixés, en particulier pour la période 2003-2005 :

- Analyser le positionnement institutionnel de l'association au Nord et au Sud ainsi que son rôle de maître d'œuvre de la coopération décentralisée.
- Analyser le dispositif opérationnel de préparation et de mise en œuvre des actions et apprécier les résultats des principaux programmes phares développés.
- Analyser les perspectives et les possibilités d'évolution de l'association.

3 - Méthodologie

La mission d'évaluation en accord avec les termes de référence a mis l'accent sur : i) l'analyse du dispositif institutionnel, ii) du dispositif opérationnel, iii) ainsi que sur les évolutions du positionnement du Partenariat.

Ainsi, la démarche de travail de la mission d'évaluation s'est fondée autour de quelques principes forts :

- Favoriser la participation des acteurs de cette coopération à l'évaluation, ceci pour leur faciliter l'appropriation des résultats. Ainsi la mission d'évaluation s'est beaucoup appuyée sur les comités de pilotage Nord et Sud mis en place pour le suivi de l'évaluation. Les membres de ces deux instances ont été rencontrés en début comme en fin de mission, ceci pour recueillir leurs avis, suggestions et propositions.
- Adopter une attitude d'écoute et de dialogue qui puisse permettre aux acteurs de cette coopération de faire évoluer et de renforcer leurs pratiques mais aussi leur cadre d'intervention. La mission d'évaluation a beaucoup privilégié les échanges et discussions avec les partenaires à différents niveaux (élus, associations, services techniques déconcentrés de l'Etat, etc.), ce qui l'a poussé à rencontrer le maximum d'acteurs possibles agissant dans le cadre de cette coopération décentralisée. De même, un dialogue permanent a été institué avec les équipes techniques du Partenariat à Lille et Saint Louis pour une meilleure compréhension de la dynamique d'ensemble de la coopération décentralisée.

- Organiser un regard croisé, en s'appuyant sur une équipe d'évaluation mixte qui a travaillé ensemble à la fois en France et au Sénégal. L'ACDIL tient à préciser que le consultant local sénégalais n'a pas respecté ses engagements et n'a participé en réalité qu'à la réalisation des entretiens³. Le coordonnateur de l'évaluation Mamadou SEMBENE a finalisé seul les phases de rédaction des rapports provisoires et définitifs, ainsi que de restitution auprès des partenaires à Lille et à Saint Louis.

La mission d'évaluation a été articulée autour d'un travail d'analyse bibliographique, la visite des actions sur le terrain et la réalisation d'une série d'entretiens semi-directifs (individuel et en groupe) auprès des principaux partenaires et acteurs impliqués dans la coopération.

Au Nord, une série d'entretiens semi-directifs a été réalisée auprès des différents niveaux d'acteurs mobilisés, le Partenariat (administrateurs, salariés), les collectivités locales (élus, services techniques), les associations locales, etc. Au Sud, ont été réalisés des entretiens semi-directifs (individuels et en groupe) avec les acteurs locaux concernés : collectivités locales (élus, techniciens), ARD, ADC, conseils de quartier, ONG et associations, services techniques déconcentrées de l'Etat, acteurs institutionnels présents à Dakar (SCAC, AFVP).

La mission d'évaluation a été articulée autour de quatre grandes phases : i) Investigation en France ; Investigation de terrain au Sénégal, iii) Restitution et mise en débat au Nord (Lille); iv) Restitution et mise en débat au Sud (Saint Louis) ; v) Finalisation rapport définitif. L'évaluation s'est déroulée entre fin septembre 2005 (rencontre de cadrage de la mission le 28 septembre) et fin janvier 2006 (rencontre de restitution à Saint Louis le 31 janvier).

Une équipe composée de 2 experts a été mobilisée par l'ACDIL : Mamadou SEMBENE, de l'ACDIL, expert Franco-sénégalais, coordonnateur de l'évaluation et Ibrahima KA, expert sénégalais (qui n'a finalement participé qu'aux entretiens au Nord et au Sud).

La présentation du travail d'évaluation qui suit est articulée autour de quatre grandes parties :

- i) L'analyse du dispositif de coopération mis en place. Elle aborde à la fois le rôle des collectivités locales partenaires, le rôle et la place de l'association Partenariat dans l'opérationnalisation des actions de coopération et les articulations que l'association a développé sur le terrain avec l'Agence Régionale de Développement (ARD), l'Agence de Développement Communal (ADC) et les services publics déconcentrés de l'Etat.
- ii) L'analyse des démarches et modalités de mise en œuvre des actions. Elle aborde plusieurs points : l'organisation et la planification des actions, l'accompagnement des acteurs locaux ; le suivi des actions, les relations contractuelles et financières.
- iii) L'analyse des programmes d'action mis en œuvre. Elle met l'accent sur les programmes suivants : le programme d'appui à la décentralisation (PAD) ; le programme d'appui à la gestion municipale (PAGM) ; le programme de soutien scolaire (PSCO) et le programme Santé. Deux autres programmes, le programme de soutien aux personnes en difficulté (PSPD) et le programme de coopération hospitalière (CHRU de Lille / CHR de Saint Louis sont présentés en annexe.
- iv) Enfin, la dernière partie du rapport aborde les orientations et perspectives en terme de positionnement, d'élargissement et de développement des activités de l'association Partenariat, ainsi que quelques pistes d'amélioration du dispositif institutionnel et opérationnel de la coopération entre les collectivités locales de la région du Nord Pas de Calais et celle de Saint Louis.

³ Jusqu'à la finalisation de l'évaluation aucun rendu écrit, ni de justification n'a été officiellement envoyé à l'ACDIL par le consultant

I - L'analyse du dispositif de coopération

1. Le pilotage et la coordination du programme et des actions de coopération décentralisée

1.1 Au nord, une mobilisation progressive des collectivités locales du Nord Pas de Calais et un rôle de maître d'ouvrage diversement assumé par ces collectivités.

Cinq collectivités locales de différents niveaux, Conseil Régional Nord Pas de Calais (CRNPDC), Département du Nord (DN), Ville de Lille, Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) et Saint Laurent Blangy sont impliquées dans les actions de coopération décentralisée avec les collectivités locales de la région de la Saint Louis.

L'engagement des collectivités locales du Nord Pas de Calais s'est fait de façon progressive à la suite de l'accord de partenariat signé entre la ville de Lille (partenaire historique ayant donné l'impulsion) avec la ville de Saint Louis. Cet engagement a évolué dans le temps en fonction du développement des orientations et du mode d'implication des collectivités locales dans la coopération décentralisée. D'un rôle de guichet de financement des actions de l'association Le Partenariat, **les collectivités locales assument aujourd'hui directement leur fonction de maître d'ouvrage** (CRNPDC, DN, LMCU) ou la revendiquent (cas de la ville de Lille).

Le positionnement des collectivités locales du Nord Pas de Calais en matière de coopération décentralisée demeure variable en fonction de leurs champs de compétences respectifs. Lille Métropole Communauté Urbaine, de par sa vocation, met en avant une coopération technique avec la ville de Saint Louis mobilisant des élus et des techniciens de part et d'autre. La Région Nord Pas de Calais et le Département du Nord insistent, pour leur part, sur le développement d'une coopération de territoire à territoire qui repose sur une dynamique collective portée à la fois par le politique, le technique et l'associatif et qui est source de synergie aussi bien au Nord qu'au Sud.

D'une manière générale, s'il apparaît nécessaire aux **collectivités locales de la région NPDC de répondre au besoins d'appui technique et d'accompagnement** des collectivités locales de la région de Saint Louis dans l'exercice de leur fonction de maître d'ouvrage, les **organisations de la société civile** sont considérées, pour leur part, comme devant jouer un **rôle moteur dans l'animation et le développement de la coopération décentralisée.**

Par ailleurs, il faut souligner le fait que les collectivités locales de la région NPDC ont toujours apporté **un soutien constant à l'association Le Partenariat**, qui est l'organisation de solidarité internationale la plus importante de la région et **leur principal opérateur dans la région de Saint Louis.**

□ Le Conseil régional Nord Pas de Calais (CRNPDC)

Le Conseil régional est engagé depuis 1988 dans un accord de partenariat avec la région de Saint Louis qui a évolué de façon progressive. Il est aujourd'hui, parmi les collectivités locales de la région Nord Pas de Calais, **le principal partenaire financier de la coopération décentralisée avec la région de Saint Louis.**

Le CRNPDC s'appuie sur un service coopération décentralisée composé d'une vingtaine de personnes (un chargé de mission par zone de coopération). Il dispose d'un représentant sur place dans les différents pays avec lesquels il a un accord de coopération décentralisée (Mali - région de Kayes; Viet Nam), **ce qui n'est pas le cas du Sénégal du fait de la présence conjointe d'un opérateur important (l'association Le Partenariat) et d'une structure d'appui aux collectivités locales sénégalaises performante** (l'Agence Régionale de Développement – ARD).

Le Conseil régional NPDC mobilise un budget stable depuis une dizaine d'années au Sénégal (environ 400 000 euro/année)⁴ pour appuyer les acteurs de son territoire qui interviennent depuis plusieurs années et de façon permanente en région de Saint Louis (dont Le Partenariat) et également quelques nouveaux acteurs⁵. Le Sénégal est le pays pour lequel, le CRNPDC reçoit le plus de sollicitation des acteurs de son territoire pour agir en solidarité internationale. Le CRNPDC y conduit une politique de coopération stable et ne manifeste pas de volonté de remise en cause, ni d'augmentation de son engagement financier dans ce pays.

En terme d'intervention, le CRNPDC soutient des actions entrant dans le cadre des prérogatives de la région. Pour ce faire, il s'appuie au sud sur le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) adopté par le Conseil Régional de Saint Louis, qui constitue l'outil de référence pour l'action des partenaires au développement et qui a été élaboré avec son soutien financier. De manière concrète, le CRNPDC intervient selon deux modes :

- Une intervention portée en direct qui est l'occasion de développer des échanges entre élus et techniciens des deux conseils régionaux et de soutenir des projets portés par le Conseil Régional de Saint Louis (Centre régional de ressources pour l'emploi des jeunes⁶).
- Une intervention, via l'association Partenariat, qui lui permet à la fois de soutenir au Nord des actions d'éducation au développement et d'animation territoriale de sa coopération et d'appuyer au Sud, des actions concrètes dans le domaine de l'éducation et de la santé (infrastructures et équipements).

Depuis 2002, la coopération avec la région de Saint Louis a connu une forte évolution sous l'impulsion du nouvel exécutif régional en place à Saint Louis. Aujourd'hui, **l'appui au renforcement de l'ARD et la montée en puissance du Conseil Régional de Saint Louis, soulève la question du positionnement de l'association le Partenariat.**

On peut noter trois grands facteurs d'évolution de la coopération décentralisée avec Saint Louis :

- Une **montée en puissance de la Région de Saint Louis et de la décentralisation** qui a entraîné le développement de relations de travail directes et le pilotage des actions par les 2 Régions et leurs services. Cela a eu pour effet **un positionnement du Partenariat dans un rôle de maître d'œuvre.**

⁴ Pour l'ensemble des régions où il intervient en coopération le Conseil régional NPDC mobilise environ 3 millions d'euro en fonctionnement et 500 000 euro en investissement.

⁵ Toutefois, l'intervention, via le Partenariat est loin de constituer le seul appui de la Région aux actions des opérateurs NPDC en région de Saint-Louis (les subventions versées au Partenariat représentent un gros 1/3 du budget Région de Saint-Louis de la Région NPDC). A titre d'exemple le programme Alizés (Espace éolien Région / GRET / Semis et le programme Espoir (association espoir pour la Santé) représentent chacun un montant de 100 000 euros par an.

⁶ Projet cofinancé par la Région Rhône Alpes

- **Un mandat nouveau de la politique de coopération** sur le thème de « *1% Nord/Sud* » qui nécessite de **renforcer la mobilisation des acteurs du territoire au Nord**. Il s'agit pour la Région d'**opérer une relecture de son mode d'intervention et une généralisation d'approches complémentaires** : i) financer les mobilités entrantes (accueil d'étudiants du Sud), ii) accompagner la formation d'enseignants ; et impliquer des partenaires extérieurs (hôpitaux, IFSI⁷, acteurs du développement économiques, etc.).
- **Une évolution de la politique européenne** et internationale. En matière de mobilisation des financements européens en coopération l'association Le Partenariat est pionnière mais la Région pourrait jouer un rôle de « *levier de mobilisation plus important de fonds européens sur des projets plus structurants à l'échelle de la région de Saint Louis* ». De même se pose le problème de la contractualisation avec le MAE, du fait de la déconcentration des fonds de la coopération décentralisée au niveau du SCAC à Dakar (à partir de 2006), et de la mobilisation de l'AFD⁸.

De son côté, le CRNPDC souhaite i) **renforcer les capacités d'analyse, de mise en œuvre et de suivi de la coopération décentralisée par l'ARD**, tout en s'interrogeant quant aux possibilités de contractualisation avec cette institution ; ii) **être en capacité de financer directement des investissements** auprès du Conseil régional de Saint Louis (comme cela a été le cas pour le projet de centre de ressources pour l'emploi pour les jeunes et l'organisation du forum régional des jeunes).

Il envisage également de **développer un pôle d'expertise** en région NPDC, au sein duquel le **Partenariat pourrait jouer un rôle d'entraînement** pour les autres associations et aussi favoriser une plus grande synergie et complémentarité entre les associations qu'il soutient (« *casser la logique de compétition entre associations de solidarité en jouant un rôle d'arbitre* »).

Jusqu'à présent, la relation entre le CRNPDC et l'association Partenariat s'est développée à deux niveaux :

- La mobilisation de l'association Partenariat dans une **fonction d'opérateur en région de Saint Louis**. Le CRNPDC la considère cependant comme un opérateur parmi d'autres même si elle occupe une position dominante sur le terrain⁹. Cette articulation avec Le Partenariat interpelle toutefois le CRNPDC à différents niveaux : Est ce un modèle pérenne et efficace de collaboration ? Ou un modèle qui produit une absence de lisibilité des collectivités locales du Nord et une substitution aux collectivités locales du Sud ?
- **L'appui à l'animation d'actions d'éducation au développement au Nord**. L'interaction collectivité locale/citoyen est considérée comme un facteur important et de ce point de vue le **Partenariat a un rôle à jouer dans l'animation de la mobilisation des acteurs du territoire** en développant ses compétences pour la sensibilisation des populations à la solidarité internationale et en accompagnant

⁷ Institut de Formation aux Soins Infirmiers

⁸ Agence Française de Développement

⁹ Le Partenariat mobilise environ 1/3 des financements du CRNPC en région de Saint Louis

l'émergence de nouveaux partenariats entre acteurs du NPDC et de Saint Louis. Ainsi, l'engagement du CRNPDC dans le projet Gaïa répond à cet enjeu, d'ouvrir sa jeunesse aux réalités du monde et de développer des programmes entre lycées, établissements et centres de formation professionnelle (correspondance, déplacements Nord/Sud). Il espère toutefois que ce projet ne sera pas limité en terme de diffusion d'informations et de connaissances seulement au Sénégal et que l'association Partenariat ne sera pas le seul opérateur.

Par ailleurs, le CRNPDC manifeste une **volonté de coordination de ses actions** avec les collectivités locales françaises intervenant sur les mêmes territoires. Dans la région de Matam, considérée comme une zone d'intervention prioritaire (« *région plus pauvre et ayant plus besoin d'appui institutionnel que la région de Saint Louis* »), le CRNPDC pourrait intervenir en complémentarité avec le Conseil Régional Rhône-Alpes, considéré comme chef de file dans cette zone. De même, en région de Saint Louis, le CRNPDC souhaite se positionner en chef de file et travailler en partenariat avec le Conseil Régional Midi Pyrénées.

L'enjeu de cette coordination, jugée essentielle, est de permettre de :

- Opérer une **mutualisation** et un regroupement efficace des acteurs au Nord,
- **Renforcer la capacité d'action** au Sud à travers la mise en place de projets structurants,
- **Faire évoluer les habitudes de travail** des collectivités locales, notamment « de casser les réflexes de rentier des collectivités locales par rapport à la coopération décentralisée ».

□ Le Département du Nord

Son engagement initial date de 1989, avec la signature d'un accord de coopération avec la ville de Saint Louis et le représentant de l'Etat et s'inscrit dans la dynamique de la coopération amorcée par la ville de Lille, puis par le CRNPDC dans la région de Saint Louis. Entre 90 et 97, il se contente d'appuyer l'association Le Partenariat à travers le programme PME¹⁰ et a très peu de contacts institutionnels suivis avec les autorités locales. Entre 98 et 2000, le Département du Nord fait le constat que son accord devenait caduc, développe des liens avec le Conseil Régional de Saint Louis et est sollicité pour un élargissement de sa zone géographique d'intervention. En 2004, un nouveau protocole de coopération est signé avec les collectivités locales du département de Dagana (3 communes et 8 communautés rurales) et cosigné par le Conseil régional de Saint Louis¹¹. L'enjeu pour le Département du Nord est alors de donner un nouveau souffle à la coopération, tout en se recentrant sur ses missions (santé, action sociale, éducation et culture et appui à la décentralisation) et sur un espace géographique cohérent (le Département de Dagana).

Cette redéfinition de la coopération et la nouvelle dynamique qui en découle se traduit par des changements à plusieurs niveaux :

- **Le Département du Nord reprend la fonction de maîtrise d'ouvrage** de la coopération en portant en direct la relation avec les collectivités locales de Dagana. Un comité mixte chargé d'identifier les priorités d'action est mis en place entre le

¹⁰ Programme Mère Enfant

¹¹ Le département n'étant pas une collectivité locale décentralisée, la Région de Saint Louis a parrainé cette convention.

Département du Nord, les collectivités locales de Dagana et le Conseil régional. Il se réunit alternativement au Nord et au Sud.

- **L'association Partenariat se voit confier des missions d'opérateur** dans la continuité de ce qui se faisait déjà, mais après accord entre le département du Nord et les collectivités du département de Dagana et **sur la base de proposition de projets qui respectent les orientations définies par les collectivités locales partenaires.** Aujourd'hui, il n'existe pas de convention entre le Département du Nord et l'association Partenariat, dont la mobilisation se fera sur la base de conventions spécifiques par projet. Etant entendu que le Département du Nord qui travaille et soutient d'autres acteurs associatifs de son territoire en région de Saint Louis, ne souhaite pas créer un monopole avec le Partenariat.
- Le passage d'une logique de financement de programmes annuels (PME, PSCO, PSPD) à **une démarche reposant sur une planification pluriannuelle** (2 programmes ont été définis pour 2005-2006, les programmes PME et PSCO).

Si le Département du Nord reconnaît volontiers avoir eu, auparavant, un rôle passif dans la coopération, il a aujourd'hui opéré une reprise en main et compte **impulser une coopération de territoire à territoire** avec ses homologues de Dagana. En perspective, il manifeste sa **volonté d'organiser une meilleure coordination de l'action des associations de son territoire à la fois au Nord et au Sud** et souhaite que **la mobilisation de l'association Partenariat se fasse sur la base des orientations propres des collectivités locales du NPDC** (Région, Département, Ville de Lille et LMCU).

□ Lille Métropole Communauté Urbaine

Lille Métropole Communauté Urbaine est impliquée depuis 1996, dans une relation de **coopération décentralisée à caractère technique** avec la ville de Saint-Louis. Elle est aussi engagée dans d'autres programmes de coopération décentralisée (2 au Liban).

La coopération entre Lille Métropole et la ville de Saint Louis a démarré par l'appui à la voirie urbaine en 96, suivi de l'assainissement en 1999. En Décembre 2000, suite à l'inscription de l'île Saint Louis au patrimoine mondial de l'UNESCO, de nouveaux besoins émergent (patrimoine, cartographie numérique et planification urbaine) mais ne seront formalisés qu'en 2002. Par ailleurs, les actions de coopération connaîtront une période de pause entre 2002 et 2003¹² et ne reprendront qu'en fin 2003.

Le programme de coopération actuel met en avant la question de l'appui institutionnel à la ville de Saint Louis, via la mobilisation des différents services de Lille Métropole et les échanges entre techniciens des 2 collectivités locales. Il comporte 4 volets : i) Voirie/assainissement (1^{er} axe d'intervention engagé en 1996) ; ii) planification urbaine ; iii) cartographie numérique ; iv) et mise en valeur du patrimoine. Le budget de ce programme est autour de 685 000 euro pour 3 ans (2004-2006), dont 237 000 euro de cofinancement du MAE.

Lille Métropole dispose d'une direction des relations internationales comprenant 3 services (relations européennes, coopération transfrontalière et coopération décentralisée). Ce dernier service, créé en 2004 et composé de 3 personnes, assure l'animation et le suivi des actions de

¹² Liée à l'instauration de la délégation spéciale au niveau des collectivités locales suite à l'alternance politique au Sénégal, et au gel budgétaire au niveau MAE

coopération décentralisée, dont celle avec la ville de Saint Louis. Le service coopération décentralisée s'appuie sur des référents techniques issus pour la plupart des différents services de Lille Métropole mais aussi des partenaires extérieurs (l'agence d'urbanisme assure le rôle de référent sur le volet planification urbaine).

Des missions régulières de suivi et d'appui technique sont organisées sur le terrain à Saint Louis : 1 à 2 missions de suivi par année mobilisant élus et techniciens et 2 missions par année des techniciens combinées à des échanges réguliers et directs entre techniciens (internet, téléphone). Par ailleurs Lille Métropole accueille une fois par année une mission de suivi des partenaires de Saint Louis à Lille mobilisant également élus et techniciens. Des comités de pilotage sont organisés 2 fois par année (une fois au nord et une fois au Sud), au moment des missions de suivi. La question du développement des échanges entre techniciens est jugée importante par Lille Métropole, car au-delà du renforcement réciproque de savoir faire cela «*facilite les liens et les relations et permet aux acteurs mobilisés de se sentir concernés*».

Lille Métropole mobilise par ailleurs, d'autres structures qui reçoivent des subventions pour jouer un rôle de maître d'œuvre dans l'exécution des actions de son programme. C'est le cas du Partenariat qui assure le suivi et la coordination du programme, de l'école d'architecture de Lille qui a réalisé l'inventaire architectural du patrimoine de Saint Louis. L'Agence de Développement communal (ADC) anime le volet cartographie numérique et a signé à ce titre une convention opérationnelle avec LMCU. Elle joue un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la ville de Saint Louis.

On peut par ailleurs, mentionner l'effort d'articulation engagé par Lille métropole qui agit en étroite collaboration avec l'UNESCO et le Ministère français de la culture en ce qui concerne le volet patrimoine du programme.

La coopération LMCU/ville de Saint Louis porte sur différents axes et son exécution sur le terrain se fait en lien direct avec les services techniques de la ville de Saint Louis et l'ADC.

- *Le volet Voirie/Assainissement* : il porte sur l'élaboration de guides des procédures d'intervention des différents concessionnaires publics sur la voirie.
- *Le volet planification urbaine* : il doit permettre d'accompagner la réalisation de cartes et plan d'urbanisme (les études sont en cours).
- *Le volet cartographie numérique (SIG)*, a été confié à l'ADC (convention LMCU/ADC), qui a déjà engagé les actions sur le terrain (pose de balise et repères géodésiques, réalisation de photographies aériennes en cours), avec l'appui technique de la DTGC (convention ADC/DTGC).
- *Le volet patrimoine* : il porte sur plusieurs axes : réalisation d'une étude de faisabilité sur la maison du patrimoine ; travail d'inventaire sur la connaissance et l'identification du patrimoine (collecte éléments photographiques, textes, etc.) ; réalisation de chantiers école (formation des artisans au métier de sauvegarde) et actions de sensibilisation des populations sur le terrain (émission radio, exposition itinérante, manifestation culturelle).

L'association Partenariat joue un rôle majeur dans la coopération Lille Métropole et ville de Saint Louis. Elle assure **le suivi et la coordination d'ensemble du programme, mobilise un plein temps sur le volet patrimoine et assure la gestion financière** d'une partie de la contribution de LMCU au programme de coopération

Le Partenariat sollicite chaque année une subvention de la part de LMCU dans le cadre du programme, qui lui permet de :

- Mettre en œuvre sur le terrain une partie des actions (exemple : financement de l'étude de faisabilité de la Maison du Patrimoine, équipement informatique du bureau du Patrimoine) ;
- Assurer le suivi général des actions de la convention (4 volets) ;
- Assurer un suivi complet du volet patrimoine (mobilisation d'un chargé de programme patrimoine).

Lille Métropole soulève toutefois **quelques difficultés dans l'exécution de ces missions** par le Partenariat : i) un retour irrégulier de l'information sur ce qui se passe sur le terrain, ce qui implique à l'avenir une meilleure organisation du « *feed back* » sur l'évolution du programme sur le terrain ; ii) **la transmission des comptes rendus techniques et financiers**, se fait plutôt à la demande mais non pas de façon systématique et régulière ; iii) des difficultés **d'articulation entre l'équipe terrain Saint Louis et l'équipe de Lille**. Des améliorations ont d'ores et déjà été apportées par le Partenariat suite à une réunion de mise au point avec LMCU. Cela se traduit aujourd'hui par un meilleur retour de l'information grâce à l'envoi de rapports d'activités bimensuels et la communication des comptes rendus des réunions tenues sur place avec les services de la Ville et les différents acteurs.

En perspective, plusieurs pistes sont mises en avant :

- Le souhait de continuer à **travailler avec le Partenariat en essayant de mieux formaliser son rôle** et d'être plus rigoureux dans le suivi des actions dont l'association assure la maîtrise d'œuvre, sans exclure, pour autant, la possibilité de collaboration avec des consultants et bureaux d'études dans l'exécution des projets.
- La nécessité pour le Partenariat **de clarifier et de dissocier ses rôles de maître d'œuvre de coopération décentralisée et de maître d'ouvrage sur ses actions propres en tant qu'Ong**, mais aussi de **mieux définir le rôle de ses antennes** pour faciliter la communication avec les collectivités locales.
- L'engagement de la réflexion entre collectivités locales pour **assurer la coordination et la synergie des actions de coopération à l'échelle de la région NPDC**.

□ La ville de Lille

La ville de Lille constitue le partenaire historique dans le développement des liens entre collectivités locales du NPDC et de Saint Louis. Elle est liée depuis 1978, par une convention de jumelage avec la ville de Saint Louis et s'est très tôt appuyée sur **l'association Partenariat qui a fait office de «comité de jumelage»** chargé de porter et d'animer les actions entre les 2 villes.

D'emblée, la ville de Lille a accordé une grande confiance à l'association Partenariat à qui elle a délégué la maîtrise d'ouvrage pour l'animation et la mise en œuvre de sa relation de coopération avec Saint Louis. De fait, la ville s'est reposée depuis des années sur l'association Partenariat, parce qu'elle trouvait cela plus facile, plus commode à un moment de l'histoire de sa coopération, mais aussi parce qu'elle souffrait d'un déficit de personnel et de compétences en interne pour animer sa coopération avec Saint Louis¹³. « *On a laissé le Partenariat faire à*

¹³ Lille dispose aujourd'hui, d'un service relation internationales (avec 4, 5 postes), chargé d'animer 13 partenariats.

sa guise, il a manqué un signe fort politique et la ville de Saint Louis ressent une absence d'investissement de la ville de Lille ».

La ville de Lille a toutefois, continué à apporter un soutien à l'association Partenariat (mise à disposition gratuite de local, programme de solidarité, PAGM, projet Gaïa), mais sa coopération avec la ville Saint Louis est en latence depuis plusieurs années. Son implication récente dans le projet Agenda 21 de la ville Saint Louis¹⁴, (animation de groupes de réflexion au Nord) et, notamment, la mission organisée sur le terrain en 2005 (participation à la restitution du profil environnemental), ont toutefois permis de faire certains constats sur la base desquels elle réfléchit aux nouvelles orientations à donner à cette coopération. Il ressort, en outre, de ce bilan :

- Le sentiment qu'il existe des échanges et de **nombreux projets sans réelle articulation et fil conducteur entre eux** ;
- **Une absence de lisibilité de son appui** sur le terrain à Saint Louis ;
- **Des attentes fortes de la part de la ville de Saint Louis** en terme de reconnaissance politique, de contacts et d'échanges entre élus.

La ville s'interroge donc aujourd'hui sur **le sens à donner à son projet de coopération** et à la manière de le retravailler dans l'idée de **le globaliser**. Pour ce faire, elle entend mettre à profit les échanges nouveaux engagés dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21 de Saint Louis, qui pourrait servir de levier pour mettre à plat les relations entre les 2 villes, redéfinir la manière de travailler ensemble et relancer le processus de coopération.

Ainsi, le souhait des élus est que **la ville soit à l'avenir plus en avant dans le portage et l'animation de la coopération**, en favorisant le dialogue politique avec les élus de Saint Louis et des échanges plus directs, entre services municipaux par exemple, autour des problématiques des conseils de quartier, des maisons de quartier et l'agenda 21. Ainsi, il s'agira de « *créer plus de synergie et de valoriser plus l'expertise de la ville pour réalimenter la dynamique de coopération* », mais aussi de « *faire en sorte que la ville soit plus impliquée et soit plus dans l'action et non pas seulement positionnée comme un guichet* ».

La ville de Lille travaille aujourd'hui à la signature d'un nouveau protocole de coopération avec la ville de Saint Louis. Elle s'interroge également sur les modalités et les conditions de poursuite de l'appui à l'association Partenariat, en envisageant dans le même temps les possibilités d'élargissement à d'autres associations. Pour la ville, il s'agit de **s'impliquer davantage sans toutefois écarter le Partenariat** mais plutôt de préciser son positionnement davantage orienté dans un « **rôle de liant, d'animation des dynamiques locales, de mise en relation entre acteurs associatifs et d'information des acteurs** ».

□ **Saint Laurent Blangy**

Elle est la dernière collectivité locale à s'engager en 2004, avec la signature d'un protocole de coopération décentralisée avec la commune de Rosso. Elle est accompagnée dans sa démarche par le Partenariat (appui à l'élaboration et à la rédaction d'un premier programme d'action global). Des missions ont déjà été organisées de part et d'autre, par les maires des 2 communes (entre 2004 et 2005) et un premier projet a été engagé et porte sur l'appui au fonctionnement du Cyber-centre et du centre ressources de la ville de Rosso. Par rapport à

¹⁴ suite à une sollicitation de l'association Le Partenariat, à la demande de la ville de saint Louis

cette coopération naissante, il apparaît important que le **Partenariat puissent tirer les leçons des autres expériences** de coopération et **développer une stratégie d'accompagnement** qui valorise le travail des deux communes. Il s'agira également que le Plan d'Investissement Communal (PIC) réalisé dans le cadre du Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD), puisse servir de cadre de référence et que le partenariat s'appuie et travaille en étroite collaboration avec l'ARD pour appuyer la coopération décentralisée entre les 2 communes.

1.2 Au sud, l'émergence d'une revendication de la fonction de maître d'ouvrage par les collectivités locales.

Au Sud, l'évolution majeure du positionnement des collectivités locales porte sur la **revendication de la fonction de maîtrise d'ouvrage** de leur coopération. Cette revendication, si elle paraît **légitime** au regard des prérogatives que leur confère la décentralisation en terme de maîtrise d'ouvrage du développement de leur territoire, **soulève toutefois des interrogations** dans la plupart des collectivités locales (à l'exception de la ville et du Conseil régional de Saint Louis). En effet, **la faiblesse du niveau d'organisation** de ces dernières et leur **manque de ressources**, tant au plan humain, matériel et financier, posent le **problème de leurs capacités de portage et d'appropriation** de cette fonction.

Cela n'est pas le cas de la ville de Saint Louis qui dispose de services techniques municipaux et de l'outil ADC et le Conseil Régional de Saint Louis qui a su profiter de l'ARD (qu'il préside et loge en son sein), même si c'est un outil est aux bénéfices de l'ensemble des collectivités locales de la région.

La mission d'évaluation a pu mesurer sur le terrain auprès de chaque collectivité cette volonté d'assurer la maîtrise d'ouvrage de leur coopération et les initiatives engagées sur leur territoire dans ce sens.

▪ *Le Conseil Régional de Saint Louis*

Il a profité de la **présence de l'ARD pour mieux affirmer son rôle de maître d'ouvrage**. Cette évolution est significative depuis l'avènement du dernier exécutif régional et doit beaucoup au **volontarisme du président du Conseil régional**. Ainsi, la définition des orientations de coopération est assurée lors des rencontres réunissant (1 fois par année en alternance), le CRNPDC et le Conseil Régional de Saint Louis qui mobilise également d'autres élus¹⁵ et l'ARD dans un rôle de maître d'ouvrage délégué. La région de Saint Louis développe aujourd'hui des échanges directs avec la région NPDC en portant un certain nombre d'actions (centre de ressources et d'orientation des jeunes, organisation du forum des jeunes), et souhaite que ce type de liens puisse se développer davantage. Elle est à l'initiative et a parrainé le partenariat qui lie les collectivités locales de Dagana au Département du Nord. Elle est également présente aujourd'hui sur le terrain au sein des cadres de concertation sectoriels mis en place pour l'animation des programmes, et préside à ce titre depuis 2 ans celui du programme PSCO.

En perspective, ses attentes s'articulent autour des points suivants :

- Faire en sorte que l'**ARD** dont l'émergence a été beaucoup appuyée par le CRNPDC, **puisse jouer un rôle de médiation et ainsi superviser et contrôler l'action de l'association Partenariat**. L'ARD joue déjà un rôle

¹⁵ 2 à 3 élus, en général des présidents de communauté rurale

actif en particulier dans l'exécution du PAD et est liée de façon contractuelle à l'association Partenariat.

- **Etre mieux informée sur les activités de l'association Partenariat** au titre d'opérateur de coopération (actions réalisées au nom des collectivités locales) et d'ONG (actions propres de l'association);
- **Appuyer l'émergence d'opérateurs** susceptibles d'accompagner la mise en œuvre des actions sur le terrain ;
- Faire mieux respecter et intégrer les orientations définies dans le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) et favoriser une **meilleure cohérence à l'échelle régionale** des initiatives de coopération avec les collectivités locales du NPDC en s'appuyant sur les cadres de concertation existants ;
- **Développer une synergie d'actions et une complémentarité entre les partenaires** de coopération décentralisée de l'institution régionale, en organisant (février 2006), une rencontre de concertation entre ses différents partenaires (Régions NPDC, Rhône Alpes, Midi-Pyrénées, etc.)

▪ **La ville de Saint Louis**

Elle dispose de 2 conventions de partenariat respectivement avec la ville de Lille et LMCU. Avec la ville de Lille, relation la plus ancienne, le constat est que la coopération est en latence depuis un certain nombre d'années (la dernière convention date de 1978 et la ville de Lille semble s'être désintéressée de cette coopération). La ville de Saint Louis souhaite **redynamiser la coopération** et interpelle la ville de Lille pour **organiser une rencontre entre les deux partenaires** (un séjour à Lille ou inviter le maire de Lille à Saint Louis). En perspective, elle pense que la coopération pourrait se relancer autour des dynamiques engendrées avec l'Agenda 21, le développement des quartiers et l'ADC.

Concernant la relation **avec LMCU, les actions engagées sont jugées positives** et permettent une mobilisation et des échanges entre des techniciens du Nord et ceux du Sud (services techniques et ADC) et l'instauration de liens entre les élus du Nord et du Sud.

Plus globalement, pour la plupart des collectivités locales rencontrées le développement de relation de coopération décentralisée avec des collectivités de la région NPDC représente **une bonne opportunité pour accompagner les actions de développement** de leur territoire. Toutefois, la coopération décentralisée constitue pour un bon nombre d'entre elles une démarche nouvelle qu'elles maîtrisent encore difficilement. C'est pourquoi les collectivités locales ont manifesté un fort besoin d'information en la matière ainsi que pour les acteurs de leur territoire. Pour les élus locaux sénégalais, il appartient également **aux acteurs politiques de solidifier les liens de coopération entre collectivités locales** et d'assurer la maîtrise d'ouvrage de leurs actions. Des structures comme **le Partenariat, l'ARD, l'ADC ont leur place dans ce processus mais doivent travailler et agir en complémentarité**, tout en respectant les prérogatives des uns et des autres.

1.3 Une coordination d'ensemble du dispositif de coopération décentralisée à construire entre collectivités locales du Nord et Sud.

Entre les collectivités locales du NPDC, il n'y a pas encore de concertation formelle autour de la coopération avec les collectivités locales de la région de Saint Louis et les élus reconnaissent volontiers que c'est une de leur faiblesse qui traduit le souci pour chacune d'entre-elles de garder la spécificité et la lisibilité de ses propres actions.

« Nous ne sommes pas bon du tout sur le partenariat institutionnel au Nord et de surcroît chaque collectivité locale souhaite que son action ait une lisibilité et un impact sur le terrain ».

Dans les faits, les élus se parlent facilement et entre techniciens, il existe des échanges d'informations réguliers et les relations de travail tendent à se développer. Le constat que l'on peut faire en outre c'est qu'il n'existe pas de doublon, ni de duplication d'énergie dans les interventions des collectivités locales sur le terrain.

De l'avis général, **les élus apparaissent aujourd'hui plus sensibles et ouverts à l'idée de mieux s'articuler et d'organiser une cohérence d'ensemble** dans l'intervention des collectivités locales du NPDC. Par ailleurs, il existe une conjonction de facteurs favorables au Nord pour organiser la synergie inter-collectivités, notamment :

- La **promotion d'une logique de coopération de territoire** est privilégiée, ceci pour permettre des échanges et contacts directs entre élus, techniciens et citoyens du Nord et du Sud ;
- La **volonté des collectivités locales d'être plus présentes** et d'être davantage acteurs de leur coopération ;
- L'existence de **bonnes relations entre techniciens des collectivités locales** qui s'est traduite par la constitution d'un comité technique de suivi du montage du nouveau programme triennal. Il est envisagé l'organisation de 2 comités techniques pour monter le programme qui sera ensuite présenté aux élus et validé par l'ARD avant sa présentation au MAE.

Pour la plupart des acteurs du Nord, **la mise en place d'un comité de concertation et de coordination viendrait combler l'absence de structuration au plan politique et organisationnel** de la coopération à l'échelle de la région NPDC. En effet, il manque un cadre pour les collectivités locales **pour réfléchir à des stratégies et une vision commune de la coopération** (*« avoir un minimum de corpus commun »*). Il semble important également que les élus en charge de la coopération décentralisée apprennent à travailler davantage ensemble pour favoriser la cohérence de la coopération à l'échelle régionale. A cet égard, le contexte paraît favorable et les élus semblent sensibles à cette évolution, pour autant que l'on **respecte la spécificité et la lisibilité de chaque partenariat.**

Le même constat peut être fait du côté **des collectivités locales Sud qui partagent également la volonté d'organiser la concertation et la coordination, à l'échelle de la région de Saint Louis**, de leurs actions de coopération avec leurs homologues du NPDC. Elles proposent que le cadre de concertation déjà initié par le Conseil Régional avec l'appui de l'ARD, serve de lieu d'échanges et de partage de leurs expériences. Toutefois, ce cadre qui est pour l'instant très peu fonctionnel, doit être redynamisé pour servir véritablement de lieu de débats, de réflexion et de concertation autour des actions de coopération décentralisée engagées dans la région.

Au delà de la concertation Nord/Nord et Sud/Sud, pour favoriser de part et d'autre les synergies et complémentarités entre collectivités locales, il apparaît opportun qu'un **temps fort Nord/Sud inter-collectivités** locales puisse être initié, à l'occasion de **l'organisation de missions communes des partenaires**. En effet, des exemples réussis existent déjà à l'échelle de chaque coopération :

- Des rencontres régulières sont organisées entre le Conseil Régional NPDC et celui de Saint Louis et mobilisent élus et techniciens. Elles se déroulent au moins une fois par année.
- Des comités de pilotage sont organisés 2 fois par année (une fois au nord et une fois au Sud), au moment des missions de suivi organisées entre Lille Métropole et la ville de Saint Louis.
- Un comité mixte chargé d'identifier les priorités d'action est mis en place entre le Département du Nord, les collectivités locales de Dagana et le Conseil Régional de Saint Louis et se réunit alternativement au Nord et au Sud.

1.4 Une cohérence de la coopération au Nord assurée par l'association PARTENARIAT

Jusqu'à une époque récente les collectivités locales sont intervenues en s'appuyant sur l'association **Partenariat qui assurait, de fait, la cohérence d'ensemble et l'articulation entre les différentes coopérations**. Le Partenariat a joué ainsi un rôle de trait d'union et de fédérateur en favorisant à l'échelle régionale l'organisation de rencontres de pilotage et de coordination, en particulier dans le cadre du programme santé et du projet réciprocité ; mais aussi des déplacements en commun à Saint Louis.

Pour les partenaires du Nord, l'association **Partenariat, faute d'avoir un cadrage plus clair de ses missions, est apparue pendant longtemps comme le maître d'ouvrage de la coopération**. Ainsi, certaines collectivités locales ont peu investi leur relation de coopération et le constat général montre que le niveau de perception et d'appropriation de la coopération décentralisée par les élus n'est pas encore très clair dans toutes les collectivités locales du Nord.

Toutefois, aujourd'hui, ce qui semble primer aux yeux des élus, c'est de répondre aux attentes des collectivités locales qui revendiquent davantage leur rôle de maître d'ouvrage de la coopération. De nouveaux liens politiques se développent entre les collectivités locales de la région du NPDC et celles de Saint Louis. De ce fait, il apparaît que l'action menée par l'association Partenariat sur le terrain, doit se faire désormais au nom des collectivités locales. Ce qui présente à terme des risques de limitation de son intervention à ce seul rôle d'opérateur de coopération décentralisée alors qu'elle intervient également en tant qu'organisation de solidarité internationale autonome.

Ainsi se pose pour **le Partenariat, la question délicate de l'équilibre à rechercher entre la fonction d'ONG initiant des actions propres en son nom et celle d'opérateur de coopération décentralisée qui exécute des actions au nom des collectivités locales**.

Tentative de synthèse : Rôle et place des collectivités locales dans le pilotage et la coordination d'ensemble du programme de coopération

Au Nord,

- On a assisté à une mobilisation progressive des collectivités locales du Nord Pas de Calais qui assument pour la plupart leur rôle de maître d'ouvrage (CRNPDC, DN, LMCU) ou la revendiquent (cas de la ville de Lille).
- Leur mobilisation repose sur la volonté de **répondre aux besoins d'appui technique et d'accompagnement** des collectivités locales de la région de Saint Louis dans l'exercice de leur fonction de maître d'ouvrage, mais aussi de mobiliser et impliquer les organisations de la société civile du Nord dans l'animation et le développement de la coopération décentralisée entre les deux régions.
- Deux caractéristiques majeures sont à souligner: i) l'évolution du positionnement du CRNPC qui est devenu le principal acteur de la coopération décentralisée avec la région de Saint Louis ; ii) la spécificité de la relation de coopération décentralisée à caractère technique développée par LMCU avec la Ville de Saint Louis.

Au Sud,

- L'émergence d'une revendication de la fonction de maître d'ouvrage par les collectivités locales. C'est le cas en particulier du Conseil Régional de Saint Louis qui a su profiter du volontarisme de son Président et de la présence de l'ARD pour réaffirmer son rôle de maître d'ouvrage de la coopération décentralisée.
- Cette revendication paraît légitime au regard des prérogatives que la décentralisation accorde aux collectivités locales et de l'émergence de structures d'appui compétentes susceptibles de les appuyer dans leur fonction de maître d'ouvrage (ARD, ADC).
- Toutefois, cette revendication suscite aussi des interrogations pour deux raisons essentielles : i) la faiblesse du niveau d'organisation des collectivités locales et leur manque de ressources, tant au plan humain, matériel et financier ; ii) et lié à cela les problèmes de capacité de portage et d'appropriation de cette fonction.
- Enfin, les collectivités locales de la région de Saint Louis accordent un intérêt réel à la coopération décentralisée, considérée comme une opportunité pour accompagner les actions de développement au niveau de leur territoire.

Plus globalement, quelques constats majeurs peuvent être faits :

- La volonté politique nouvelle des collectivités locales du Nord comme du Sud de construire une coordination d'ensemble du dispositif de coopération décentralisée. Ainsi, l'association Partenariat est apparue pendant longtemps comme le maître d'ouvrage de la coopération et a de fait assuré la cohérence d'ensemble et l'articulation entre les différentes coopérations. Toutefois, il existe aujourd'hui, une volonté politique partagée des collectivités locales d'ouverture, d'articulation et d'organisation de la cohérence de leur coopération au niveau régional au Nord et au Sud. Il faut cependant souligner le souci, en particulier des collectivités locales du Nord de garder la spécificité et la lisibilité de leur actions
- Cette volonté politique se traduit notamment par i) le développement de nouveaux liens politiques entre les collectivités locales de la région du NPDC et celles de Saint

Louis ; ii) l'existence de relations directes de travail entre techniciens des collectivités locales, en particulier au Nord ; alors qu'au Sud les articulations restent pour l'heure faibles entre l'ARD et l'ADC.

- Enfin, collectivités locales du Nord et du Sud souhaitent que se poursuive la mobilisation de l'association Partenariat en tant que maître d'œuvre sur la base de proposition de projets qui respectent les orientations définies par les collectivités locales partenaires.

2 L'opérationnalisation du programme de coopération : rôle et place de l'association PARTENARIAT

2.1 Organisation et fonctionnement de l'association

L'association « Partenariat » a été créée le 06 Février 1981, suite à la convention de jumelage signée le 28 Novembre 1978 entre les municipalités de Lille et Saint Louis. Depuis sa création l'association a eu 3 appellations : Partenariat Lille – Saint Louis de ses débuts en 1981 jusqu'en 1999 ; Partenariat Lille Saint Louis et sa Région (PSLR) de 1999 jusqu'en 2005 et le Partenariat depuis 2005. Elle a obtenu en 1992, un agrément au titre d'ONG au Sénégal délivré par le Ministère du Développement Social et de la Solidarité Nationale¹⁶.

Le Partenariat est organisé en deux entités associatives distinctes : la structure mère de l'association qui dispose d'un siège à Lille qui accueille l'équipe lilloise et l'antenne sénégalaise dont dépend l'équipe terrain de Saint Louis et qui dispose de bureaux permanents dans cette ville depuis 1991.

Au Nord, l'association compte environ 74 adhérents (à jour de leur cotisation) et plus de 700 sympathisants. Elle dispose de différentes instances (bureau, C.A et AG) qui fonctionnent de façon correcte. Le bureau se réunit plusieurs fois dans l'année (8 fois en 2004), le CA 3 à 4 fois par année et l'AG une fois par année, en général au mois de juillet.

Une fois par an est organisée une mission conjointe de suivi à Saint Louis mobilisant le Président et le chargé de suivi des actions de coopération décentralisée. Des missions sont également organisées par d'autres administrateurs membres du bureau sur le terrain à Saint Louis. Par ailleurs, les membres bénévoles de l'association sont impliqués dans les actions de coopération à travers les commissions thématiques qui aident dans la définition des objectifs, l'animation et le suivi des projets. Ainsi, la commission éducation au développement regroupe en moyenne un noyau de 10 personnes, tandis que la commission santé naguère dynamique a cessé de fonctionner du fait de l'indisponibilité ou du déménagement de certains membres.

Au plan technique, l'animation des actions repose sur deux équipes (l'une basée à Lille et l'autre à Saint Louis).

- Au Nord,

L'association s'appuie sur une équipe jeune de 7 personnes répartie dans 3 pôles : i) un pôle « suivi des actions de coopération avec le Sénégal » (soit 1 personne); ii) «un pôle éducation au développement » (soit 4 personnes); iii) et un pôle « secrétariat, comptabilité,

¹⁶ Agrément N° 005392 en date du 12 Août 2002

communication¹⁷ (soit 2 personnes). Il n'existe pas de Directeur pour la structure mère depuis plus de 3 années, ce poste étant assumé en direct par le Président. L'absence de Directeur pose un problème de coordination d'ensemble de l'équipe de Lille puisqu'il n'existe pas de réunion d'équipe rassemblant l'ensemble du personnel, mais des réunions par pôles et des échanges téléphoniques réguliers avec le Président¹⁸. Chaque pôle travaille de façon isolée sans interaction véritable. Seul le pôle « Education au développement » qui mobilise la majorité des salariés arrive à créer une dynamique de groupe avec l'instauration de réunions hebdomadaires (tous les lundi matin) et les échanges réguliers entre les membres de l'équipe. Des contacts existent aussi avec le coordinateur terrain et le référent scolaire à Saint Louis. Quant au pôle « Suivi des actions de coopération décentralisée avec le Sénégal », le responsable intervient seul, car n'a pas de réunions formelles avec ses collègues au Nord, et échange davantage avec les membres de l'équipe terrain à Saint Louis.

Aujourd'hui, **l'absence de Direction au Nord**, liée selon les administrateurs de l'association à « *des problèmes financiers et à la difficulté de trouver la bonne personne* », ne permet **pas une coordination d'ensemble** et une meilleure synergie et interaction des activités des salariés au Nord. Avec l'émergence de nouvelles responsabilités pour l'équipe au Nord, et en particulier la mise en route prochaine du projet Gaïa (prévue pour le premier trimestre 2006), il convient que **l'association réfléchisse à une organisation nouvelle** qui pourrait reposer autour des pistes suivantes :

- la **nomination d'un Directeur** (via un recrutement ou une promotion en interne) qui permet de **séparer les fonctions « politiques et institutionnelles » et technique** de l'association. De ce point de vue au regard des problèmes de financement éventuels d'un tel poste, l'hypothèse de la promotion interne pourrait être privilégiée comme solution transitoire. Le chargé de suivi coopération décentralisée qui assure déjà la relation avec les différents partenaires (collectivités locales, bailleurs) ainsi que le montage et la négociation des projets et programmes pourrait alors assurer cette fonction.
 - l'identification d'un **responsable pour le « pôle éducation au développement »** : cette fonction est aujourd'hui plus ou moins assurée de façon informelle par le plus ancien salarié du pôle et qui pourrait éventuellement être confirmé à ce poste.
 - la **définition précise des missions de l'équipe « éducation au développement »**, liée à l'opérationnalisation du projet Gaïa. Les collectivités locales qui ont fortement accompagné ce projet en attendent beaucoup en terme d'animation territoriale et de mobilisation de nouveaux acteurs locaux en coopération, ceci à l'échelle de la région NPDC.
- Au Sud, Le partenariat dispose d'une équipe de 11 personnes¹⁹ organisée de la manière suivante : i) un coordinateur, ii) un pôle administratif et comptable de 3 personnes : une assistante de direction, un comptable, une secrétaire, iii) un pôle de 6 chargés de programme composé de volontaires et de salariés sénégalais responsables du suivi des volets suivants : le PSCO (le chargé de programme est un instituteur détaché de l'éducation nationale) ; le programme patrimoine de Lille Métropole (un volontaire français); le Programme d'appui à la décentralisation (PAD), avec un salarié sénégalais ; le programme Santé de Dagana (une volontaire AFVP) ; le programme Santé Communautaire de Saint Louis (une volontaire AFVP) ; et le programme de soutien aux personnes défavorisées avec un salarié sénégalais..

¹⁷ Le poste de chargé de communication était vacant depuis juin mais vient d'être pourvu

¹⁸ Présent 2 ½ journée par semaine au siège

¹⁹ Dont un gardien

L'équipe terrain Saint Louis se réunit chaque semaine en réunion de coordination et il existe des échanges et points réguliers (cadrage, orientation) entre le coordinateur et les chargés de programme. En règle générale, les chargés de programme sont bien présents sur le terrain pour l'animation et le suivi des actions et bénéficient également du soutien du coordinateur en cas de besoin. Des missions régulières sont organisées sur le terrain, toutefois les chargés de programme sont confrontés à l'éloignement des lieux d'intervention ce qui limite les possibilités de suivi plus régulier. C'est le cas pour le suivi des actions des différents programmes à Podor et Dagana, à l'exception des actions du programme santé Dagana (la volontaire habite sur place).

Concernant les relations avec le Nord, **le coordinateur sert d'interface entre les chargés de programme et l'équipe de Lille** et effectue une fois par année (en septembre/octobre) une mission en France pour des contacts avec l'équipe de Lille et les différents partenaires. Toutefois, les chargés de programme ont aussi des échanges (email) surtout avec le responsable du suivi des actions de coopération au Nord et font copie des différents messages au coordinateur. Seul le chargé de programme scolaire, par ailleurs référent sur l'animation scolaire, entretient des liens avec le pôle « éducation au développement ». Des rapports bimestriels d'activités sont réalisés par les chargés de programme et transmis à Lille.

Globalement, **des améliorations doivent être apportées** à différents niveaux :

- **développer les articulations entre l'équipe terrain Saint Louis et l'équipe Lille** en favorisant davantage les échanges directs entre les salariés, ceci pour permettre une meilleure connaissance entre salariés (les contacts directs étant limités du fait du coût important des voyages) et une synergie plus forte entre actions au Nord et au Sud.
- **accroître le nombre de missions de suivi²⁰ à Saint Louis**, du chargé de suivi des actions coopération décentralisée au Nord. L'enjeu est de lui permettre d'**avoir une meilleure connaissance et maîtrise des actions engagées** sur le terrain au Sud, d'améliorer le suivi des actions et le feed back auprès des partenaires.
- **améliorer au Sud, les mécanismes de suivi des actions** pour les départements éloignés de Saint Louis (Dagana, Podor). L'expérience de délocalisation de la volontaire sur place à Dagana sur le programme santé de ce département est riche d'enseignement, en terme de suivi rapproché des actions. Toutefois, la mission d'évaluation estime que par souci d'efficacité un relais local du Partenariat doit pouvoir être polyvalent, assurer le suivi des différents programmes exécutés sur le terrain et servir d'interface avec le bureau de Saint Louis. Car il est matériellement et financièrement difficile de mobiliser une personne pour le suivi de chaque programme au plan local.

2.2 Perception de l'association par les différents acteurs

- *Par rapport à l'apport de l'association au processus de coopération décentralisée*

Globalement, les acteurs Nord et Sud rencontrés ont une **image positive du rôle joué par l'association** depuis plus d'une vingtaine d'année d'abord dans la ville de Saint Louis ensuite au niveau de la région.

²⁰ Actuellement limité à une mission d'une semaine par année.

Au Nord, est souligné le rôle important joué par l'association aux côtés de la ville de Lille, dans la **mobilisation des différentes collectivités locales en coopération décentralisée**. Et de ce point vue **Le partenariat est considéré comme un précurseur**, « *un monument* » qui a favorisé les échanges entre acteurs du Nord Pas de Calais et de Saint Louis à différents niveaux : en oeuvrant à la mobilisation de nouvelles collectivités locales en coopération et en mobilisant des organisations de la société civile, via une stratégie d'animation territoriale au Nord, dans des actions d'échanges avec des acteurs saint louisiens. L'association est considérée comme la plus importante organisation de solidarité internationale du NPDC « *et a été pendant longtemps un monument* » mais aujourd'hui, « *elle n'a plus le monopole des échanges et du transfert de savoirs* ».

Au Sud, **Le Partenariat est considéré comme «une pépinière, un creuset » qui a fait naître beaucoup de dynamiques sur le terrain** et a favorisé la formation de plusieurs jeunes professionnels, en interne ou via les structures dont elle a accompagné la mise en place (CCIADL devenue ADC). Elle a aussi accompagné **l'émergence d'acteurs nouveaux** comme l'ADC, dont la montée en puissance rend sa fonction et sa présence moins importante dans la ville de Saint Louis. En résumé, **L'association le Partenariat semble être « victime » de son succès et doit travailler à élaborer des stratégies d'élargissement géographique de son intervention**.

Par ailleurs, **la disponibilité, l'esprit d'engagement et la proximité avec le terrain des membres de l'équipe terrain de Saint Louis** ont été loués par les acteurs locaux. Ces derniers estiment aussi que **les actions engagées ont correspondu aux priorités des populations**, présentent un intérêt et sont cohérentes et leur réalisation a été l'occasion de les associer.

Plus globalement, la plupart des acteurs pensent que le Partenariat « *Ce sont des gens qui sont présents sur le terrain, font leur travail et leur présence ne nous gêne pas* ». Toutefois, il s'agit aujourd'hui, de **clarifier leur positionnement au regard des évolutions du contexte**.

- **Par rapport au rôle de l'association**

Globalement, les acteurs du Nord et du Sud considèrent que **le partenariat a du mal à se positionner et clarifier ses rôles à la fois en tant qu'ONG et opérateur de coopération décentralisée**. Ce positionnement dual est ainsi considéré comme une source de confusion sur le terrain. Par ailleurs, pour les collectivités locales du Nord et du Sud, en particulier la Région de Saint Louis, les habitudes prises par l'association jusqu'à un passé récent, (maître d'ouvrage de fait en l'absence d'implication des collectivités), ont entraîné **une absence de lisibilité de leur coopération**. Ainsi, pour certains acteurs l'association « *a du mal à se mettre dans son rôle de prestataire, se substitue au maître d'ouvrage et se présente comme porteur de projet* ». « *Elle a un réflexe de porteur de projet et est parfois étonné qu'on lui demande des comptes et des informations* ».

De façon spécifique au Sud, les partenaires estiment que, du fait du positionnement parfois ambigu de l'association, les populations la considèrent le plus souvent comme « *le bailleur, celui qui apporte l'argent* ». Ils pensent également que c'est « *un opérateur mandaté pour exécuter les actions des collectivités locales du Nord* », et « *l'œil des partenaires du Nord* » sur leur territoire et « *un garde fou* » pour aider à une gestion transparente des moyens au Sud.

Concernant le positionnement de l'association, les partenaires estiment que les mandats pris par le passé, en terme de maîtrise d'ouvrage des actions de coopération décentralisée, ont pu l'être en l'absence de positionnement clair et de volonté politique réelle des collectivités locales de la région NPDC. Aujourd'hui, **la situation a évolué à un double niveau** : i) d'une part, avec **l'affirmation de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales au Nord** et une revendication de cette fonction par celles du Sud ; ii) et d'autre part, selon les partenaires **l'association cherche à conforter son rôle d'ONG** en répondant aux appels d'offre, en s'autonomisant avec la construction d'un nouveau siège et en développant un pôle important d'éducation au développement avec le projet Gaïa.

De plus avec l'émergence d'acteurs nouveaux dans la région de Saint Louis, il s'agit de mobiliser le Partenariat autour des compétences développées, en matière d'ingénierie sociale de projets de développement au Sud et d'éducation sensibilisation au développement au Nord. Cela doit déboucher à terme sur **une mobilisation de plus en plus forte des structures locales comme opérateur au Sud et une mobilisation accrue d'autres associations du Nord en coopération.**

En perspective, acteurs du Nord et du Sud souhaitent plutôt que **le Partenariat**, face aux évolutions du contexte, i) puisse prendre du recul, ii) se positionner dans **un rôle d'intermédiation** pour faciliter le développement de nouveaux liens de coopération, iii) être **force de proposition** et **appui-conseil** pour les maîtres d'ouvrages, iv) et aider à **l'animation territoriale** des actions de coopération au Nord.

Dans tous les cas, pour les collectivités locales du Nord une **interrogation majeure** demeure: **Dans quelle mesure seraient-elles prêtes à participer aux coûts de fonctionnement de l'association Partenariat dans une perspective d'évolution de son positionnement, comme opérateur de coopération décentralisée** (chargée d'accompagner le développement de nouveaux partenariats et de l'animation territoriale au Nord) qui pourrait se faire au détriment de sa fonction d'ONG ?

De l'avis général, il ressort que l'association peut agir sur le terrain comme ONG, tout comme jouer un rôle d'opérateur de coopération décentralisée pour le compte des collectivités locales du Nord. Elle doit toutefois, au préalable **clarifier ce qui relève de chacune de ces différentes fonctions auprès de ses partenaires**, qui estiment en outre que ces deux fonctions ne sont pas antinomiques mais peuvent se compléter

- ***Par rapport à l'évolution patronymique de l'association***

Au Nord l'évolution patronymique de l'association est perçue comme une volonté de ses responsables de suivre l'évolution de la coopération décentralisée des collectivités locales de la région NPDC. Le 1^{er} nom « *Partenariat Lille Saint Louis* » est d'abord lié à l'histoire puisque l'association a été créée pour accompagner les relations entre Lille et Saint Louis. Ensuite l'engagement des autres collectivités locales (CRNPDC, Département du Nord, LMCU) et surtout la montée en charge de l'action du Conseil régional ont poussé à l'adoption du nom « *Partenariat Lille Saint Louis et sa région* » (PSLR). Aujourd'hui, l'adoption du Nom « *Partenariat* » est liée à la volonté d'élargissement du champ d'action et de la zone géographique d'intervention de l'association au regard de l'évolution du contexte.

Au Sud, l'évolution patronymique de l'association est perçue de différentes façons :

- Pour certains acteurs tels que le Conseil Régional de Saint Louis, l'ARD et l'ADC, le changement de nom correspond effectivement à un désir de repositionnement de l'association au regard des évolutions du contexte pour pouvoir élargir son champ d'action et sa zone géographique d'intervention (notamment dans la région de Matam, de Louga et pourquoi pas au Maroc). Ils pensent que le Partenariat est libre de travailler sur des stratégies d'élargissement mais doit le faire en veillant à respecter le cadre contractuel actuel qui lie collectivités locales du NPDC et de Saint Louis et à ne pas se positionner sur des champs d'intervention où elle n'a pas développé de compétences ou qui ne sont pas ses domaines d'action classiques.

- Pour d'autres acteurs comme la ville de Saint Louis, l'élargissement est plutôt perçu comme un éloignement de l'association de la ville et « *plus c'est vaste, plus on sent le Partenariat s'éloigner* ». L'impression générale est que le Partenariat se désengage de la ville, « *on ne sent plus le Partenariat* », alors que sa présence est encore jugée importante. Ainsi, selon nos interlocuteurs l'association n'a pas intérêt à seulement suivre le mouvement des fonds ou opérer un repositionnement « *de façon opportuniste* », il y a encore des initiatives à développer au niveau de la ville et de la région de Saint Louis et de la place pour chaque acteur voulant intervenir.

- Enfin, d'autres, comme le maire de Niandane par exemple estiment que l'adoption du nom actuel « Partenariat » signifie tout simplement une volonté de renforcement du partenariat avec les collectivités locales de la région de Saint Louis de la part de l'association. En résumé, les aider à mieux se structurer, à renforcer leur rôle de maître d'ouvrage et à développer des partenariats de coopération décentralisée avec les collectivités locales du Nord Pas de Calais.

Plus globalement, les collectivités locales du Sud soulignent avoir été informées par courrier des raisons de ce changement de nom, mais n'ont pas eu d'échanges directs avec l'association sur le sens et les enjeux de ce changement.

2.3 Un positionnement cohérent au Nord dans un rôle de maître d'œuvre

Au Nord, l'association est positionnée dans un rôle de maître d'œuvre pour assurer une animation territoriale des actions de coopération décentralisée, ceci à différents niveaux :

- La mise en oeuvre d'actions d'éducation au développement

Différents outils sont ainsi proposées par l'association : les animations scolaires, la location de malles pédagogiques, les correspondances scolaires et les ateliers d'immersion. Les actions d'éducation au développement sont articulées autour d'un programme « *Au-delà des frontières et des couleurs* » (financé par le programme Européen Interreg 3) qui a permis à l'association de développer à la fois des actions d'échanges, en particulier avec une organisation flamande (Studio Globo) en Belgique et d'améliorer ses activités d'éducation au développement en région Nord Pas de Calais. Toutefois, le projet phare de l'association constitue le projet Gaïa qui porte sur la création d'un Centre éducatif à la citoyenneté internationale. La construction du centre Gaïa a démarré en septembre 2004 et le centre devrait opérationnel au premier trimestre 2006.

- L'accompagnement des échanges entre organisations de la société civile du Nord et du Sud

Cette dimension a été développée à travers notamment « le Projet Réciprocité » qui a permis de créer des liens et des échanges directs entre structures de quartiers de Lille (maison de quartier de Moulin, centre social Lille centre) et de Saint Louis (Comité de développement de

quartier de Diaméguène). Suite au séjour de représentants du CDQ de Diamaguène à Lille, et l'accueil de 16 jeunes et 3 animateurs lillois à Saint Louis, le projet devrait permettre d'accueillir un groupe de jeunes et d'animateurs des CDQ de Saint Louis à Lille, courant 2006.

- ***Le soutien aux projets de coopération des organisations de la société civile***

Cette dimension appelée « Appui aux porteurs de projets » par le Partenariat, constitue un volet non négligeable de son action. Il n'existe pas encore de stratégie claire d'accompagnement dans ce domaine, pour l'heure le Partenariat intervient de façon ponctuelle en appui aux sollicitations des organisations de la société civile (conseil, orientation, appui au montage des projets, etc.) mais envisage de structurer ce volet de son activité au Nord.

Au-delà de ces 3 dimensions développées par le Partenariat, il est important de mentionner les stratégies engagées par l'association en terme d'alliance et de collaboration (montage de projets communs) avec d'autres organisations de solidarité internationale européennes (en Pologne et République Tchèque) pour renforcer ces activités d'éducation au développement.

2.4 Une diversification des fonctions au Sud : source de confusion dans le positionnement et dans la gestion des relations avec les partenaires

Au niveau de la région de Saint Louis, le Partenariat intervient dans le cadre de la coopération décentralisée dans des domaines très variés (santé, éducation, action sociale, développement urbain, appui institutionnel aux collectivités locales, appui aux initiatives locales de la société civile, etc.), en lien avec différentes catégories d'acteurs (collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat, organisations de la société civile, structures sanitaires, établissements scolaires, populations). Elle a également développé, en parallèle des actions de coopération décentralisée et au titre de son statut d'ONG, d'autres actions pour lesquelles elle a réussi à mobiliser de nouveaux partenaires financiers, en particulier : i) le Centre du Patrimoine Mondial de l'UNESCO qui a appuyé un projet de réduction de la pauvreté sur l'Ile de Saint Louis qui vise à aider certains occupants à réaliser des actions de rénovation et restauration du Patrimoine bâti, via l'appui au développement d'activités économiques génératrices de revenus ; ii) et le PNUD/FEM qui a accompagné un projet d'éducation à l'environnement sur la Langue de Barbarie (création de clubs nature dans les écoles élémentaires et sensibilisation des parents d'élèves à la biodiversité de cette zone).

Face aux nombreuses préoccupations et attentes exprimées par les acteurs locaux **le Partenariat a su faire preuve de capacités d'adaptation** de ses activités et de réaction qui ont débouché sur l'élaboration et l'exécution de nombreux projets et programmes. Toutefois, le développement exponentiel des initiatives, l'élargissement des champs d'action et de la zone d'intervention ont conduit **le Partenariat a adopté des postures variables qui n'ont pas aidé à clarifier son positionnement vis-à-vis des partenaires locaux.**

Ainsi, comme évoqué plus haut **le Partenariat est considéré à la fois comme « bailleur », opérateur de coopération décentralisée** pour le compte des collectivités locales de la région NPDC **et ONG**, mais s'est aussi positionné dans la mise en oeuvre des actions sur le terrain comme **maître d'ouvrage délégué**, appui à la maîtrise d'ouvrage, maître d'œuvre pour l'exécution des projets.

Cette dualité dans le positionnement (opérateur coopération décentralisée/ONG) et dans les rôles (maître d'ouvrage/maître d'œuvre) si elle a pu par le passé être bien vécu par les acteurs locaux (en l'absence de portage de la coopération par les collectivités locales et de structures locales pouvant les accompagner) **n'est pas aujourd'hui très bien perçue et acceptée par un certain nombre d'entre eux.** Elle est de fait source de confusion quant à la compréhension du positionnement du Partenariat et à la gestion de ses relations avec certains acteurs, en particulier le Conseil Régional de Saint Louis qui revendique fortement l'exercice de sa maîtrise d'ouvrage, où l'ARD et l'ADC, structures locales émergentes (en appui aux collectivités locales) et dotées d'une expertise réelle qu'elles souhaitent faire valoir.

Aujourd'hui, l'on peut affirmer que **le Partenariat a apporté des améliorations sensibles dans la clarification de son positionnement en tant qu'opérateur de coopération, en développant des synergies avec certains acteurs (ARD, ADC),** en confortant ses relations avec d'autres (structures déconcentrés de l'Etat) et en intégrant davantage le fait que les collectivités locales sont « *moteurs et pilotes* » de la coopération décentralisée (participation et animation des cadres de concertation sectoriels, définition des orientations). Des améliorations doivent toutefois être apportées, selon les acteurs locaux, à différents niveaux : i) **Mieux informer les partenaires du Sud,** sur les activités de l'association en tant qu'ONG ; ii) **Développer et promouvoir la stratégie du « faire faire », en s'appuyant sur l'expertise locale** dans l'optique de permettre l'émergence de nouveaux opérateurs. L'association s'étant déjà fixé comme objectif de « faciliter la délégation de prestations aux compétences et structures locales » il s'agit de le matérialiser concrètement sur le terrain ; iii) **Renforcer les synergies et les complémentarités avec l'ARD et l'ADC.**

2.5 Les relations de l'association PARTENARIAT avec les autres structures et institutions locales : préciser et conforter les articulations et les complémentarités

Pour analyser les relations du Partenariat avec les autres acteurs locaux, la mission d'évaluation a mis l'accent sur trois acteurs majeurs dans l'exécution des projets sur le terrain, à savoir l'ARD, l'ADC et les services publics déconcentrés.

□ Les relations Agence Régionale Développement (ARD) /Partenariat

L'ARD de Saint Louis créée en mai 2000²¹, est une structure technique chargée d'impulser, de coordonner et de mettre en œuvre le développement économique, social, éducatif, culturel et scientifique de la région de Saint Louis. Elle a pour fonction essentielle d'accompagner les différentes collectivités locales de la Région dans leurs missions et fonctions telles que prévue par la décentralisation. Elle est présidée par le Président du Conseil Régional de Saint Louis et dispose d'un CA de 41 membres (1 représentant chaque collectivité locale).

L'ARD de Saint Louis dispose d'un effectif total de 16 personnes réparti ainsi : personnel cadre (9 personnes), personnel d'appui technique et administratif (3) et personnel d'entretien (4). Dans l'exercice de ces missions l'ARD s'appuie sur le réseau local des partenaires institutionnels publics (services déconcentrés de l'Etat) et organisations de la société civile (ONG, associations professionnelles et communautaires), en cherchant à privilégier une stratégie du « faire faire », puisqu'elle n'a pas vocation à intervenir elle même directement dans l'exécution des actions sur le terrain comme opérateur.

²¹ En application du décret n° 98-399 du 5 mai 1998 fixant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des ARD au Sénégal.

En ce qui concerne la coopération décentralisée de manière générale, l'ARD accompagne la mise en œuvre des conventions signées par les collectivités locales et assure la maîtrise d'ouvrage des actions financées. Elle s'appuie sur le Plan de Développement Régional Intégré (PRDI), dont s'est dotée la Région de Saint Louis, comme outil de référence pour orienter l'action des différents partenaires au développement, dont la coopération décentralisée avec le Conseil Régional du Nord Pas de Calais (qui a d'ailleurs participé au financement de ce plan).

En ce qui concerne **les relations avec le partenariat, les responsables de l'ARD soulignent qu'elles se caractérisent aujourd'hui, par des contacts très étroits.** Une convention cadre définissant les grands axes de collaboration sur la base du PRDI lie les deux structures. Elle est complétée par des conventions opérationnelles sur différents aspects (appui à la décentralisation, gestion des ordures ménagères dans les communes, appui au secteur économique). Ainsi, les deux structures travaillent à bâtir et exécuter des programmes pouvant être proposés par l'une ou l'autre.

Toutefois, subsistent encore quelques incompréhensions entre les deux structures. L'ARD estime que le Partenariat a du mal à opérer un recentrage de ses missions et qu'il doit faire un effort dans ce sens, ceci pour plusieurs raisons :

- i) Le Conseil Régional de Saint Louis en particulier estime que **le positionnement du Partenariat gêne encore la lisibilité institutionnelle de ce dernier**, non pas dans la définition des orientations de coopération avec le CRNPC mais plutôt dans l'exécution des projets sur le terrain. Cette situation s'explique selon l'ARD par la persistance de l'habitude prise par l'association dans le passé et consistant à travailler directement sur le terrain auprès des acteurs²², parfois sans réelle concertation ou information des maîtres d'ouvrage;
- ii) **Les acteurs locaux sur le terrain n'ont pas toujours une bonne information sur le dispositif, l'organisation, le fonctionnement et parfois les modalités de montage des actions de coopération décentralisée** (Par exemple : Qui finance ? D'où vient l'argent, Quels sont les partenaires ?). Et il appartient aux chargés de programme du Partenariat de le faire dans le cadre du travail d'animation et de suivi réalisé sur le terrain. Toutefois, de notre point de vue l'ARD en tant que structure technique d'appui aux collectivités locales doit aussi contribuer à améliorer ce travail d'information.

Au-delà de ces difficultés, l'ARD estime que le Partenariat a développé des compétences réelles dans divers domaines (santé, éducation, action sociale), comme appui à la maîtrise d'ouvrage et dans le domaine de l'ingénierie sociale urbaine (à l'image de ce qui a été fait dans les quartiers de Saint-Louis avec les Conseils de Quartiers), et que l'association doit continuer à valoriser et partager ces compétences avec les acteurs locaux dans le cadre de la coopération décentralisée.

Elle souligne enfin qu'une **réflexion est engagée actuellement par l'Etat sénégalais autour de la redéfinition du rôle des ARD.** Elle s'inscrit dans le cadre de la formulation du Programme National de Développement Local (PNDL) soutenu par la Banque Mondiale. A terme, il est envisagé de resserrer les missions de l'ARD autour de quelques axes : i) « *Appui et facilitation de la planification du développement local* ; ii) « *Harmonisation et coordination des interventions et contrôle de leur cohérence avec les stratégies et politiques*

²²Elle est surtout lié au fait que Le Partenariat a été pendant longtemps seule sur le terrain comme opérateur.

nationales » ; iii) « Suivi évaluation des programmes et plans d'actions de développement local ».

Cette évolution, selon l'ARD devrait aider à clarifier les relations avec le Partenariat et favoriser une meilleure articulation.

□ *Les relations Agence de Développement Communal (ADC)/Partenariat*

L'ADC a été créée en février 2000, par Arrêté Municipal de la commune de Saint Louis. Sa création résulte de l'expérience d'appui au renforcement institutionnelle de la ville de Saint Louis développée par le Partenariat avec la mise en place en 1994, de la Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement Local (CCIADL), chargée d'accompagner la ville de Saint Louis (études, conseils, etc.) et de l'aider à assurer la cohérence des interventions sur son territoire. La mutation de la CCIADL en ADC a été réalisée avec l'organisation de l'Assemblée Générale constitutive de l'ADC en fin 1999.

L'ADC a obtenu en 2005, un statut d'association via une procédure de reconnaissance par le Gouverneur de la région de Saint Louis. Elle dispose d'un CA de 10 membres présidé par le Maire de la commune²³ et d'une assemblée générale au sein de laquelle sont représentés les élus municipaux (22), le Partenariat (2), les services techniques publics régionaux (12), la Région de Saint Louis (2) et l'Université Gaston Berger. Au niveau du personnel, environ 13 personnes travaillent dans la structure : personnel cadre 10 personnes (dont le Directeur, 1 secrétaire, 1 comptable et 7 chargés de programme) et personnel d'entretien 3 personnes.

Les missions principales de l'ADC sont articulées autour des trois axes suivants : i) l'organisation et l'animation du développement local (ingénierie sociale, organisation de la concertation, l'information, l'éducation et la communication) ; ii) la conception et le suivi de l'exécution des projets et programmes communaux ; iii) la gestion des partenariats de la commune, en particulier en matière de coopération décentralisée.

En ce qui concerne **l'articulation entre l'ADC et le Partenariat, le constat majeur est la forte imbrication entre les deux structures**. Les relations entre les deux structures ont pour fondement la convention de coopération qui lie le Partenariat à la ville de Saint Louis depuis 1998. Par ailleurs, dans le cadre de l'exécution du Programme d'Appui à la Gestion Municipale (PAGM), des contrats d'objectifs annuels²⁴ sont signés entre la Ville de Saint Louis et le Partenariat et précisent, entre autres, le rôle de l'ADC dans le cadre de l'exécution de la convention Lille Métropole/Ville de Saint Louis et d'un certain nombre d'actions (PRADEQ, FDL²⁵, Agenda 21), où elle joue un rôle de maître d'œuvre déléguée (délégation par le Partenariat).

Aujourd'hui, le Partenariat a globalement délégué la maîtrise d'œuvre du PAGM à l'ADC. La structure s'est peu à peu autonomisée et l'ensemble de son budget de fonctionnement est assurée par la Ville de Saint Louis. De façon générale, le processus d'autonomisation n'a pas nuit aux relations entre les deux structures. Toutefois, le Directeur de l'ADC, reconnaît que le paysage institutionnel s'est densifié (émergence ARD, ADC) et que les activités se sont développées sur ce terrain. Donc, il appartient au Partenariat de mieux se positionner et

²³ Le Partenariat assure la vice présidence de l'ADC

²⁴ Accompagnées de conventions de financement

²⁵ Programme de renforcement et d'appui au développement des quartiers (PRADEQ) et Fonds de Développement Local (FDL)

rechercher des complémentarités avec les acteurs émergents que sont l'ADC et l'ARD, et de ce point de vue elle a sa place comme trait d'union entre le Nord et le Sud.

Plus globalement, l'analyse des relations entre le Partenariat, l'ARD et l'ADC, au-delà des difficultés de positionnement qu'elle met en lumière, nous interroge aussi sur **un enjeu central, en terme de répartition et de partage des moyens financiers de la coopération décentralisée** entre ces trois structures en région de Saint Louis. Aujourd'hui, l'ARD et l'ADC, malgré la reconnaissance de leur expertise à l'échelle régionale, voire nationale, ont encore des ressources limitées (au plan humain, financier et matériel) pour pouvoir réellement exercer normalement les missions qui leur sont confiées. De fait, elles ont besoin de se renforcer à travers les actions et financements de la coopération décentralisée. Dans le même temps, le Partenariat qui a renforcé et professionnalisé son équipe sur place doit aussi faire face à des charges de fonctionnement alors que son portefeuille d'activités diminue du fait de l'apparition de ces acteurs nouveaux. Les financements mobilisés par la coopération décentralisée (collectivités locales et MAE) ne sont pas extensibles mais restent stables.

Aujourd'hui, il appartient aux collectivités locales (élus) signataires des partenariats de coopération décentralisée de prendre leurs responsabilités en tant que maître d'ouvrage et définir des orientations claires qui puisse à la fois : i) permettre de **faire émerger, appuyer et valoriser l'expertise du Sud** (comme cela a été le cas avec l'appui apporté par le CRNPDC²⁶ à l'ARD de Saint Louis) ; ii) mais aussi de **faire de la place aux structures du Nord, ayant acquis de l'expérience et des compétences** au contact du terrain, dans l'accompagnement des actions de développement au Sud.

□ *L'articulation entre Le Partenariat et les services techniques déconcentrés de l'Etat*

Le Partenariat a d'une manière générale initié une **dynamique de mobilisation et de collaboration très forte avec les services déconcentrés** de l'Etat à travers les programmes Santé, PSCO et PSPD. Ces collaborations se sont traduites notamment par la signature de conventions de partenariat ou la mise en place de cadres de concertation mobilisant l'ensemble des acteurs concernés par les programmes.

En ce qui concerne les conventions de partenariat, on peut mentionner en particulier, la convention Partenariat/Inspection d'Académie de Saint Louis, signée en 2002 ; celle avec le district sanitaire de Dagana signée en 2001, pour le programme mère enfant (PME) dans ce département ; et la Direction régionale de l'Action sociale pour l'exécution du PSPD.

Le Partenariat a également impulsé **la mise en place de cadres de concertation pour les différents programmes**. Au niveau du PSCO, on peut citer les cadres de concertation départementaux regroupant autour de l'inspection départementale de l'éducation nationale (IDEN), l'ensemble des responsables d'établissements (principal, censeur), les collectivités locales, et parfois les comités de gestion. Ces cadres permettent d'organiser la concertation, une remontée des besoins et leur planification (réalisation de plan d'action) avant transmission à l'IA. Le même principe a été développé également au niveau du PSPD avec la mise en place de cadres de concertation départementaux mobilisant les Centres de promotion et de réinsertion sociale (CPRS), les associations d'handicapés, les collectivités locales, les opérateurs intervenant en appui sur ce thème. En outre, sur le terrain les chargés de programmes ont développé des relations de proximité avec les structures locales (centres et

²⁶ Via l'ARD du Nord Pas de Calais (missions d'appui technique, échanges, formation).

postes de santé, comité de santé, établissements scolaires, APE, organisations, etc.), pour la mise en œuvre et le suivi des actions engagées.

Plus globalement, l'articulation entre le Partenariat et les services déconcentrés a eu des **impacts positifs** à plusieurs niveaux :

- Le développement d'une **dynamique de concertation** effective inter-acteurs à l'échelle départementale, d'abord sous la responsabilité des services techniques déconcentrés, puis celle des collectivités locales depuis 2002 ;
- La prise en compte et le **respect** par la coopération décentralisée, **des orientations et des politiques définies localement** et au plan national par l'Etat.
- La **mobilisation de personnels de l'administration** au niveau du Partenariat : (détachement depuis une dizaine d'année par l'IA d'un agent de l'éducation nationale chargé de programme du PSCO²⁷ ; mise à disposition en 2002 et 2003, d'un agent de la Direction régionale de l'action sociale (50 à 60% de son temps de travail).
- La **construction de nouveaux partenariats** avec d'autres partenaires au développement : c'est le cas en particulier avec le Programme d'appui à la réduction de la pauvreté (PAREP), qui a signé une convention générale avec le Partenariat pour développer des actions communes sur le terrain et participe déjà au niveau de Podor au cadre de concertation du PSPD.

Les responsables des services techniques souhaitent néanmoins que **des améliorations** soient apportées à différents niveaux :

- **Clarifier et améliorer la transparence dans la gestion budgétaire** des actions. A ce titre est cité en exemple un projet d'éducation environnementale qui a avorté à Saint-Louis du fait d'incompréhensions entre le Partenariat et les acteurs locaux. En effet, ces derniers ont estimé trop importante la part allouée au fonctionnement du Partenariat par rapport à celle destinée à l'action. Cette question de la répartition des budgets entre le fonctionnement du Partenariat et la part réservée aux investissements constitue d'ailleurs, un point d'achoppement dans la gestion des relations entre le Partenariat et des institutions comme le Conseil Régional de Saint Louis et l'ARD qui souhaitent l'établissement de règles entre les partenaires de coopération décentralisée. Toutefois, il faut mentionner que les parts de fonctionnement actuels sont présentés et acceptés par les bailleurs.
- **Améliorer les délais d'exécution** des actions. Certaines actions planifiées mettent parfois trop de temps à se concrétiser (par exemple la mise à disposition de ryzographe pour l'IDEN de Podor). De même l'éloignement entre le siège du Partenariat et le terrain ralentit l'exécution des actions. Ainsi les membres du cadre de concertation du PSPD de Podor, soulignent par exemple le fait qu'il faut plusieurs aller-retour entre le terrain et le siège de l'association pour valider certaines actions ce qui alourdit la démarche et provoque des retards qui les conduisent parfois à déprogrammer certaines activités.
- **Favoriser davantage le travail en binôme** sur le terrain. Pour la Direction régionale de l'action sociale, le Partenariat a parfois tendance à se substituer à ses services, dans l'animation des cadres de concertation et l'organisation des missions de suivi sur le

²⁷ Son salaire est pris en charge par l'éducation nationale

terrain. Ainsi, un effort doit être fait pour l'informer et planifier ensemble ces activités.

Tentative de Synthèse : Quel rôle et place du partenariat dans l'opérationnalisation du programme de coopération

- D'un point de vue organisationnel, l'association Partenariat dispose de deux entités associatives distinctes : la structure mère à Lille (association loi 1901) et l'Ong sénégalaise. Elle a un fonctionnement associatif effectif avec des instances qui se réunissent régulièrement (bureau, C.A et AG) et une bonne base militante (74 adhérents et plus de 700 sympathisants). Deux équipes techniques : 7 personnes au Nord et 11 au Sud assurent l'exécution opérationnelle des actions.
- L'organisation et le fonctionnement actuels de l'association souffrent de quelques dysfonctionnements : i) l'absence de Direction au Nord qui ne permet pas une coordination d'ensemble et une meilleure synergie et interaction des activités des salariés au Nord ; ii) une difficulté à réaliser un travail de suivi de proximité des actions dans tous les départements de la région de Saint Louis ; iii) et une faible articulation et interaction entre l'équipe de Lille et de Saint Louis.
- L'association, présente sur le terrain depuis plus d'une vingtaine d'année, dispose d'une image positive auprès des différents acteurs, ceci pour plusieurs raisons : l'engagement et la grande disponibilité de l'équipe terrain en région de Saint Louis, ii) son rôle de précurseur, de pépinière et de creuset à travers l'appui sur le terrain à l'émergence d'acteurs nouveaux comme l'ADC, l'accompagnement des dynamiques sociales et des projets correspondant aux priorités des populations, ainsi que la formation de plusieurs jeunes professionnels.
- Son évolution patronymique²⁸ est globalement perçue comme une volonté d'élargissement du champ d'action et de la zone géographique d'intervention de l'association.

De façon plus spécifique le positionnement de l'association est différent entre le Nord et le Sud

- Au Nord, son positionnement reste cohérent dans un rôle de maître d'œuvre pour assurer une animation territoriale des actions de coopération décentralisée : mise en oeuvre d'actions d'éducation au développement ; accompagnement des échanges entre organisations de la société civile du Nord et du Sud ; soutien aux projets de coopération des organisations de la société civile
- Au Sud, on assiste à une diversification des fonctions de l'association liée au développement exponentiel des initiatives, l'élargissement des champs d'action et de la zone d'intervention. Ainsi, elle est considérée à la fois comme « bailleur », opérateur de coopération décentralisée et ONG maître d'ouvrage, ce qui est source de confusion dans son positionnement et dans la gestion des relations avec les partenaires.
- De même l'existence d'une dualité dans le positionnement (Ong maître d'ouvrage sur ses propres actions/opérateur de coopération décentralisée pour le compte des

²⁸ Passage du nom Partenariat Lille Saint Louis, au Partenariat avec Saint Louis du Sénégal et sa Région et enfin au Partenariat

collectivités locales du Nord) n'est pas très bien perçue et acceptée par certains acteurs du Sud.

- Aujourd'hui, se pose la nécessité de clarifier davantage le positionnement de l'association Partenariat au regard des évolutions du contexte, même si des améliorations sont perceptibles sur le terrain, grâce aux synergies développées avec certains acteurs locaux (ARD, ADC).
- En effet, l'association a développé progressivement des articulations et relations de travail avec les principaux acteurs locaux. Si avec l'ADC, il existe une forte imbrication du fait des liens historiques²⁹, avec l'ARD des contacts très étroits ont été tissés (via le programme PAD) avec néanmoins quelques incompréhensions liées à la revendication de lisibilité politique des collectivités locales. De même, une dynamique de mobilisation et de collaboration très forte a été réalisée avec les services déconcentrés de l'Etat.
- Une interrogation centrale demeure cependant. Comment la coopération décentralisée doit elle prendre en compte les acteurs émergents (ADC, ARD) et les aider à se renforcer afin qu'ils puissent jouer de façon efficace leurs missions d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, sachant que les moyens financiers mobilisables ne sont pas extensibles ?
- De notre point de vue, dans le cadre de l'opérationnalisation des actions sur le terrain, la coopération décentralisée doit agir selon le principe d'une coopération qui marche sur ses deux jambes Nord et Sud. Les collectivités locales partenaires doivent privilégier des modes opératoires qui permettent l'équilibre et la complémentarité dans les actions et entre les acteurs. Ainsi la coopération décentralisée entre les collectivités locales de la région Nord Pas de Calais et celle de Saint Louis doit continuer à s'inscrire dans une logique d'intervention qui permette i) d'une part, de faire émerger, appuyer et valoriser l'expertise du Sud (à l'image de l'appui apporté par le CRNPDC à l'ARD et de LMCU à l'ADC) ; ii) et d'autre part, de faire de la place aux structures du Nord, celles ayant acquis de l'expérience et des compétences au contact du terrain (cas du partenariat), ainsi que de nouvelles organisations, ceci pour accompagner les dynamiques sociales au Sud.
- Dans cette optique, acteurs du Nord et du Sud estiment que l'association Partenariat a sa place sur le terrain, mais souhaitent qu'elle soit clairement positionnée comme maître d'œuvre et agisse dans un rôle: i) d'intermédiation pour faciliter le développement de nouveaux liens de coopération entre acteurs Nord et Sud, ii) de force de proposition et appui-conseil pour les maîtres d'ouvrages, iii) et d'appui à l'animation territoriale des actions de coopération au Nord.

²⁹ Le partenariat est à l'origine de la création de l'ADC

Tableau 1 : Synthèse du dispositif de mise en œuvre des actions au Sud et au Nord

Programme	Collectivités locales Nord partenaires	Maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'ouvrage déléguée	Maîtrise d'oeuvre
PAD	- Conseil régional Nord Pas de Calais	- Conseil Régional de Saint Louis - Communes de la région (à l'exception de Saint Louis)	ARD	- PARTENARIAT
PSCO	- Conseil régional Nord Pas de Calais - Département du Nord	- Conseil Régional de Saint Louis	-	- PARTENARIAT
PAGM	- LMCU - Ville de Lille	- Ville de Saint Louis	-	- PARTENARIAT - ADC
Programme SANTE	- Conseil régional Nord Pas de Calais - Département du Nord	- Conseil Régional de Saint Louis - Ville de Saint Louis - Communes, communautés rurales département Dagana	-	- PARTENARIAT - AFVP (Appui à la maîtrise d'oeuvre)
EAD - Animation territoriale	- Conseil régional Nord Pas de Calais - Département du Nord - Ville de Lille	- PARTENARIAT - Conseil régional Nord Pas de Calais (convention) ³⁰	-	- PARTENARIAT

II - Démarches et modalités de mise en œuvre du programme de coopération

Dans l'exécution des projets et programmes sur le terrain le Partenariat s'appuie sur une stratégie de mise en œuvre reposant autour de quelques principes d'action forts :

- Favoriser la **concertation avec les acteurs locaux** pour l'identification des besoins et l'élaboration des plans d'actions en commun ;
- Développer la **pratique de la contractualisation** avec l'ensemble des partenaires locaux ;
- **Responsabiliser les acteurs locaux** dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des actions ;
- Favoriser le **suivi, l'évaluation et la capitalisation des projets**.

A travers les différents échanges et visites de réalisations sur le terrain l'équipe d'évaluation a pu faire le constat que ces principes d'actions ont été, en règle générale, respectés par le Partenariat, avec toutefois un certain nombre de difficultés dans leur application concrète. L'analyse ci-après permet de faire le point sur les démarches et modalités de mise en œuvre des coopérations décentralisées entre les deux régions et de leurs actions sur le terrain.

³⁰ Le Conseil Régional Nord Pas de Calais est également maître d'ouvrage sur certaines actions pour lesquelles elle a conventionné avec le Partenariat

1. L'organisation et la planification des actions

- *Une définition en amont des orientations politiques de la coopération décentralisée par les collectivités locales*

En règle générale, la définition des orientations et des axes programmatiques de la coopération décentralisée relève des collectivités locales ayant contractées des accords. L'institution de comité de pilotage ou de rencontres de suivi à l'échelle de chaque partenariat de coopération décentralisée (à l'exception de Lille/Saint Louis), permet aux élus de se rencontrer une, voire deux fois dans l'année pour échanger, se concerter et décider des orientations ou réorientations à donner à leurs coopération. Seul **le dialogue politique à l'échelle de chaque région reste à développer**, ceci pour permettre la définition de vision commune, l'harmonisation des pratiques et la cohérence dans les interventions. A ce propos, la mission d'évaluation a pu mesurer l'intérêt des élus pour l'engagement d'un tel processus mais aussi l'instauration de temps forts annuels Nord/Sud d'échanges et de concertation inter collectivités locales.

- *La mise en place effective de différentes instances à l'échelle projets et des programmes pour accompagner l'identification des besoins et la planification des actions*

Un effort a été fait par le Partenariat pour réaliser en commun avec les acteurs locaux, l'identification des besoins et la planification des actions, ceci grâce à l'instauration de cadres de concertation à l'échelle des différents programme (PSCO, Santé, PSPD, etc.).

- Dans le cadre du programme de soutien Scolaire, la concertation pour l'élaboration des plans d'actions s'organise à deux niveaux :

- Les cadres de concertation départementaux qui regroupent : l'IDEN, le Conseil Régional, les élus locaux, les Etablissements scolaires (principal et censeur) et les APE, et dont le rôle est, entre autres, d'assurer la remontée des besoins des établissements et d'assurer l'élaboration d'un plan d'action. Ces cadres se réunissent annuellement.
- Le comité de pilotage régional (Conseil Régional de Saint Louis, ARD, IA, Partenariat), dont le rôle est d'harmoniser à l'échelle régionale les plans d'actions et de les valider.

- Au niveau du programme de soutien aux personnes défavorisées (PSPD), la même démarche a été engagée, avec la mise en place de cadres de concertation départementaux regroupant les CPRS, les Districts Sanitaires, les élus locaux et les associations de handicapés moteurs. Ces cadres élaborent les plans d'actions et valident les propositions de projets des acteurs locaux concernés.

- Pour le programme Santé la mise en œuvre des actions s'appuie sur deux instances de pilotage (commission santé Nord et comité de pilotage Sud), dont les réunions se tiennent annuellement au Nord (en présence d'acteurs du Sud) et au Sud (en présence de d'acteurs du Nord):

- La Commission Santé Nord regroupe plusieurs acteurs : CRNPDC, Département du Nord, ville de Lille, CHRU de Lille, Partenariat, Institut Pasteur, la Ville de Lille,.....
- Le Comité de Pilotage Sud regroupe aussi différents acteurs : Conseil Régional de Saint Louis, Partenariat, AFVP, Région Médicale, districts sanitaires de la région, Hôpital Régional, élus locaux, comités de santé, organisations communautaires.

- A l'échelle des projets sont mis en place des comités d'initiative regroupant en général l'ensemble des forces vives locales pour accompagner le travail de diagnostic jusqu'à l'élaboration des plans d'actions. Ces comités sont dissous une fois les plans d'actions élaborés. A Saint-Louis, sur le projet de santé communautaire de Goxumbacc le comité d'initiative a bien joué son rôle avec une bonne mobilisation du quartier, ce qui n'est pas le cas au niveau des projets de N'Dar Tout et Guet N'dar, pour lesquels se posent des problèmes de mobilisation des acteurs locaux.

D'une manière générale, **l'instauration des cadres de concertation est qualifiée de positive par l'ensemble des partenaires locaux**. La démarche a été généralisée au niveau des différents programmes et a permis notamment de **répondre aux attentes des acteurs en terme de synergie dans les interventions** mais aussi de **participation dans la définition et la planification de leurs besoins**. Néanmoins, **ces cadres de concertation**, malgré le fait qu'ils soient jugés pratiques et proches des préoccupations des acteurs concernés, **ne doivent pas rentrer en concurrence ou constituer des doublons par rapport à des cadres officiels**. Au risque de voir leur fonctionnement stopper, comme cela été le cas pour les cadres de concertation du PSCO suspendus par l'IA de Saint Louis en 2004, pour éviter des doublons avec les comités départementaux de coordination et suivi du plan décennal de l'éducation et de la formation (PDEF). Toutefois, à la demande de la base (IDEN, établissements scolaires, etc.) ces cadres ont été relancés par l'IA dès 2005.

Il s'agira donc à l'avenir, pour le Partenariat, en lien avec les acteurs locaux de :

- Veiller à prendre en compte et **s'articuler avec les cadres existants**. L'enjeu est de s'appuyer sur les cadres là où ils existent déjà et les aider à s'améliorer (organisation, fonctionnement) plutôt que multiplier la mise en place de cadres nouveaux avec les difficultés inhérentes à la prise en charge de leur fonctionnement.
- Réfléchir aux modalités de **pérennisation des cadres**. Actuellement les cadres de concertation mis en place fonctionnent parce que le Partenariat les accompagnent financièrement (prise en charge des frais de déplacement et restauration). Et il n'est pas sûr qu'ils survivront avec l'arrêt de leur financement. Il s'agit donc de mieux responsabiliser les acteurs locaux dans la gestion de ces outils (mise à disposition des moyens financiers prévus pour le fonctionnement sur la base d'un plan d'actions, réflexion sur les stratégies d'autonomisation via la mobilisation de moyens au plan local) ;
- Enfin, avec l'élaboration de Plan d'investissement communal (PIC) pour les différentes communes de la région, il s'agira également de s'appuyer sur ses plans de développement là où ils existent, comme outil de référence pour les programmes de coopération.

2. L'accompagnement des acteurs locaux dans l'exécution des projets

Le Partenariat en tant qu'opérateur, intervient en appui à différentes catégories d'acteurs : les collectivités locales, l'ARD, l'ADC, les services communaux, les organisations de la société civile (associations, groupements, APE, comité de santé, etc.).

Le travail d'accompagnement des acteurs locaux se réalise selon plusieurs modes :

▪ ***L'accompagnement en direct par les chargés de programme du Partenariat.***

C'est le cas notamment du PSCO où le chargé de programme intervient à un double niveau : i) l'appui à l'animation des cadres de concertation départementaux coordonnés par l'IDEN, pour l'identification des besoins et l'élaboration des plans d'actions (en Assemblée Générale) et leur validation (en comité technique restreint) ; ii) et l'accompagnement des bénéficiaires (conseil de gestion/APE) pour l'exécution du projet (élaboration contrat de prestation, mise en place comité de suivi des travaux, etc.). Le collectif des enseignants créé à l'origine pour accompagner l'exécution de ce programme et alléger en partie la charge de travail du chargé de programme n'est toutefois plus informé, ni impliqué.

▪ ***Un travail en articulation avec des institutions de la place ARD, ADC***

Ainsi dans le cadre du PAD, le cadrage méthodologique pour l'élaboration des PIC a été proposé par l'ARD. Et c'est une équipe technique composée d'un binôme ARD/Partenariat et renforcé par un facilitateur qui a porté et accompagné le processus d'élaboration articulé autour de 4 temps forts : i) l'ancrage institutionnel sur le terrain; ii) le diagnostic ; iii) la planification-programmation ; iv) l'appropriation-adoption-approbation. Au moment du passage de l'équipe d'évaluation les 5 PIC réalisés (Rosso, Dagana, Golléré, Niandane et N'dioum) n'étaient pas encore adoptés par les exécutifs communaux concernés.

Quant au PAGM, le Partenariat a aujourd'hui délégué la mise en œuvre de l'essentiel du programme à l'ADC

▪ ***La mobilisation de prestataires privés en appoint et de façon ponctuelle pour appuyer un projet.***

Pour la mise en place de la mutuelle de santé de Gaé, le Partenariat a mobilisé un expert privé (basé à Saint Louis) pour accompagner la constitution de la mutuelle et l'élaboration des outils. La démarche d'accompagnement mise en place a reposé sur un travail d'information, sensibilisation et mobilisation des populations, via la création d'un comité d'initiative, la réalisation d'enquêtes (mobilisation d'enquêteurs payés par le Partenariat), l'élaboration d'un plan d'actions et la constitution des organes de la mutuelle en Assemblée Générale.

La démarche d'accompagnement proposée s'articule globalement en fonction des demandes et des projets autour de divers axes :

- L'élaboration et/ou la proposition d'outils méthodologiques

Divers outils sont mis à la disposition des acteurs locaux pour la mise en œuvre de leurs projets. Ils peuvent porter sur la réalisation de diagnostics ou d'enquêtes, le suivi des actions, la gestion comptable des activités, la contractualisation des actions.

- La mise en place d'actions de formation

Elle constitue un axe important de l'appui au Partenariat aux acteurs locaux. Pour les élus locaux l'exécution du PAD a permis d'initier des actions de formation sur 3 jours sur divers thèmes (décentralisation, le conseil municipal, l'élaboration et l'exécution du budget, la passation des marchés, etc.). Pour les organisations de la société civile (structures communautaires, associations, groupements) plusieurs formations liées à leurs activités ont pu être développées. C'est le cas également pour les services déconcentrés de l'Etat (équipe cadre des districts sanitaires, enseignants, etc.).

- L'organisation de séances d'information, de sensibilisation et de communication

En règle générale, l'élaboration des plans d'actions sur la santé (PME, santé communautaire), des PIC dans le cadre du PAD, ainsi que la mise œuvre des actions liées au programme de développement des quartiers et du projet patrimoine (Ile Saint Louis) ont donné l'occasion à un appui important en matière d'information, communication et sensibilisation via des canaux divers (assemblée générale, théâtre sensibilisation, émission radio, diffusion de plaquette d'information, etc.).

Sur le processus d'accompagnement et d'appui aux projets **le travail réalisé par le Partenariat est qualifié de positif par les acteurs locaux** qui estiment l'équipe terrain à Saint Louis très engagée, disponible et proche de leurs préoccupations. Néanmoins, **des insuffisances sont mentionnées à un double niveau :**

- i) *La faible mobilisation et valorisation de l'expertise locale.* Ainsi, une organisation de base telle que l'AFA qui a développé des compétences en mobilisation et animation sociale sur le projet de santé communautaire de Goxumbacc peut être un support pour accompagner les expériences similaires développées sur les quartiers proches de Guet N'dar et N'dar Tout. De même, le processus de réalisation des PIC devait être externalisé (mobilisation d'opérateurs privés) au lieu d'être internalisé comme cela a été le cas par le Partenariat, en lien avec l'ARD. L'enjeu, ici est de **favoriser la mobilisation et l'émergence d'opérateurs locaux.**
- ii) *L'insuffisante capitalisation des expériences menées.* En effet, le capital projet développé par le Partenariat à Saint Louis est important mais demeure insuffisamment capitalisé et valorisé pour servir d'exemple à d'autres expériences. Ainsi, le Partenariat n'a pas concrètement tiré leçon de l'expérience de Goxumbacc avant de l'élargir à Guet N'dar et N'dar Tout. Dans ces deux quartiers le processus a du mal à s'ancrer localement et à être approprié par les populations (ce qui explique la longueur des délais de la phase diagnostic³¹) alors que la décision a déjà été prise d'étendre l'expérience à tous les quartiers de la ville de Saint Louis. Aujourd'hui, si le Partenariat a engagé un vaste processus de capitalisation des programmes depuis fin 2004, via la mobilisation d'étudiants lillois et saint-louisiens³², il apparaît opportun que ce travail puisse aussi se faire avec les acteurs terrain qui souhaitent que des rencontres thématiques de réflexion soient organisées. Ces derniers ont été néanmoins associés au travail de capitalisation via des entretiens et l'ADC a été mobilisé pour la rédaction des fiches.

3. L'organisation du suivi des actions

□ *Le suivi d'ensemble des programmes*

Il est organisé par le Partenariat à différents niveaux

- Les missions effectuées par des administrateurs de l'association à Saint Louis, pour le suivi des programmes (missions PME);
- La mission annuelle du Président de l'association à Saint Louis, qui est organisée en commun avec le Chargé de suivi des actions de coopération basé à Lille ;
- Les Assemblées générales annuelles de l'Association qui sont l'occasion de faire le point des activités à l'ensemble des membres ;

³¹ Démarré depuis avril 2005, à N'dar Tout et juin 2005, à Guet N'dar)

³² De l'école centrale de Lille et de l'Université Gaston Berger

□ *A l'échelle des projets*

Le suivi des actions mobilise plusieurs catégories d'acteurs :

- Les chargés de programmes de l'association qui organisent des missions régulières sur le terrain, avec le soutien parfois du coordinateur. Ils sont confrontés toutefois à la difficulté d'organiser un suivi rapproché pour les actions engagées dans les départements éloignés de Saint Louis (Dagana, Podor) ;
- Les collectivités locales qui mobilisent des techniciens pour participer au suivi des travaux sur le terrain (notamment pour les projets d'infrastructures et d'équipement);
- Les bénéficiaires locaux (organisations communautaires, CDQ, APE, comité de gestion, etc.) impliqués dans les comités de suivi des travaux institués en règle générale sur chaque projet d'infrastructure;
- Les services publics déconcentrés impliqués dans les programmes et qui réalisent des missions de supervision, en lien avec le partenariat (mobilisation de référents);
- Des réunions régulières sont organisées par les différentes instances, en particulier les cadres de concertation départementaux (PSCO, PSPD, Santé) et les comités techniques (programme LMCU) ;
- On peut enfin mentionner, les rencontres de suivi programmation organisées par l'AFVP, en lien avec le Partenariat et les collectivités locales concernées (par exemple ville de Saint-Louis et ADC sur le projet santé communautaire de Saint Louis). Ces rencontres portent sur les projets pour lesquels l'AFVP a contractualisé avec le Partenariat pour la mobilisation et l'accompagnement des volontaires (santé communautaire Saint Louis, PME Dagana).

□ *A l'échelle des programmes de coopération*

Le suivi est aujourd'hui réalisé de façon régulière par les collectivités locales du Nord qui organisent en moyenne par année 1 à 2 missions de suivi de leur coopération à Saint Louis, en particulier au moment des comités de pilotage organisés en alternance au Nord et au Sud.

4. Les outils contractuels

Le constat majeur fait par la mission d'évaluation porte sur la systématisation des documents contractuels dans le cadre des actions de coopération portées par le Partenariat. Quelque soit le niveau d'intervention ou de collaboration **la contractualisation reste un principe fort** appliqué par le Partenariat. C'est un **facteur positif en ce sens qu'elle permet de déterminer les rôles et engagements de chaque partenaire**, de « baliser le terrain » et de se prémunir des défaillances éventuelles de chaque partie contractante (en particulier pour les contrats de prestation de service).

Aujourd'hui, pour l'engagement de chaque action, projet ou programme le Partenariat dispose de divers outils contractuels :

□ *Des conventions de partenariat*

Elles sont signées avec plusieurs catégories d'acteurs :

- Les collectivités locales du Nord (CRNPDC, LMCU, Département du Nord, Ville de Lille) ;

- Les collectivités locales du Sud : seule la ville de Saint de Louis est concernée, le Conseil Régional de Saint Louis ne jugeant pas opportun de signer une convention avec le Partenariat dans la mesure où il a déjà signé une convention cadre de partenariat avec l'ARD ;
- Des structures et programmes : ARD, AFVP, PAREP ;
- Les services déconcentrés de l'Etat : IA (PSCO), Région médicale (Programme Santé, Direction régionale de l'action sociale (PSPD) ;

Il faut également mentionner que tous les partenariats de coopération décentralisée entre les collectivités locales de la région NPDC et celles de Saint Louis, font l'objet de conventions qui sont en générale actualisées, à l'exception de la coopération Lille/Saint Louis dont la convention date de 1978.

□ *Les contrats d'objectifs*

Des contrats d'objectifs annuels ont été signés, en particulier avec la ville de Saint Louis et sont accompagnés de conventions de financements. Elle porte sur l'exécution du PAGM et l'appui à l'ADC.

□ *Les contrats de mise à disposition*

Ils concernent surtout i) le détachement d'un instituteur de l'Education Nationale au Partenariat, pour assurer le rôle de chargé de programme du PSCO (le contrat qui lie le Partenariat à l'IA de Saint Louis dure depuis une dizaine d'années et est régulièrement renouvelé) ; ii) la mise à disposition à temps partiel d'un agent de la Direction de l'Action sociale (entre 2002 et 2003).

□ *Les contrats de prestation de service et les contrats de chantier*

Toutes les prestations de service (construction, achat d'équipements, études) font l'objet de contrats avec les prestataires. De même que des contrats de chantiers sont institués pour le suivi des projets d'infrastructures.

□ *Les conventions de partenariat avec les porteurs de projet au Nord*

Des conventions existent également entre le Partenariat et les porteurs de projets de la région Nord Pas de Calais que l'association accompagne (définition du projet au Nord et appui à la mise en œuvre des actions au Sud).

De façon globale, la mission d'évaluation n'a pas entendu parler de difficultés dans le respect des engagements contractuels, en particulier concernant les conventions opérationnelles et les contrats de prestation. Tout au plus elle peut mentionner de façon spécifique, les observations faites par les acteurs locaux de Goxumbacc sur le non respect par la ville de Saint Louis de ses engagements financiers sur le projet de construction de la maternité du poste de santé du quartier.

5. Les relations financières

□ *La mobilisation et la gestion financière des moyens au Nord*

En règle générale, c'est le Partenariat qui assure, à partir des subventions accordées par le CRNPDC, le Département du Nord et la ville de Lille, le portage direct de la demande de cofinancement du projet de coopération, au guichet coopération décentralisée du MAE. Toutefois, Lille Métropole introduit directement une demande de cofinancement auprès du Ministère.

Ainsi, l'ensemble des moyens financiers mobilisés (subventions des collectivités locales et cofinancement MAE) sont gérés par le Partenariat, à l'exception toutefois des subventions mobilisées en interne par les collectivités locales pour:

- D'une part, développer des actions en direct avec leurs partenaires au Sud : A l'image du CRNPDC qui fait de l'appui budgétaire au Conseil régional de Saint pour l'exécution de certains projets (centre de ressources pour l'emploi des jeunes, organisation du forum régional des jeunes) ou pour soutenir des missions d'appui technique ou des actions d'échanges entre techniciens des collectivités.
- D'autre part, s'appuyer directement sur des opérateurs locaux pour l'exécution de certains projets : C'est le cas de Lille Métropole qui a contractualisé en direct avec l'ADC pour l'exécution du projet de cartographie numérique.

Le Partenariat mobilise par ailleurs des fonds propres (issus de cotisations des membres et de dons) qui restent très faibles (en moyenne autour de 13 000 euro pour 2003 et 2004) par rapport au budget des programmes de coopération gérés (en moyenne autour 500 000 euro pour 2003 et 2004 et autour de 630 000 euro en prévisionnel pour 2005)³³.

□ **Les circuits de financement du Nord au Sud**

En règle générale, le Partenariat organise des virements mensuels sur le compte de son antenne à Saint Louis pour assurer l'exécution des activités.

Pour l'exécution des projets d'infrastructures en particulier, plusieurs versements sont effectués aux prestataires : 50% au démarrage, 25% après constat de l'avancement des travaux (réalisation du gros œuvre) et 25% à la réception des travaux. Les partenaires locaux effectuent en général directement le paiement de leurs contributions (environ 25% du coût total de la réalisation en espèces et en nature) aux prestataires.

Le principe de la participation financière locale appliqué par le Partenariat est un facteur positif en terme de **responsabilisation des acteurs locaux** qui sont dans l'obligation de mobiliser une contrepartie en espèces et en nature. Toutefois, sur le terrain le taux appliqué est considéré comme important par rapport aux capacités de mobilisation financière des acteurs locaux. Il s'agira lors du prochain programme qu'une concertation soit engagée avec les partenaires locaux pour arriver à définir un taux qui corresponde au mieux aux capacités financières locales. Dans le même temps, il s'avère important que le Partenariat améliore l'information des acteurs locaux sur l'origine des fonds et les partenaires financiers impliqués.

³³ Les montants annoncés intègrent les budgets des actions d'éducation au développement

❑ **L'efficacité et la pertinence des circuits de financement**

Concernant l'analyse des relations financières la mission d'évaluation tire les principales observations suivantes :

La faiblesse dans la mobilisation de fonds propres met de fait le Partenariat dans une situation de **dépendance financière** vis-à-vis des collectivités locales et du MAE. Ce constat n'est pas spécifique au Partenariat, mais constitue à quelques exceptions près (grosses ONG comme le CCFD, Handicap international), la règle dans le paysage des organisations de solidarité internationale en France.

Le Partenariat peut pâtir des aléas du contexte local, comme par exemple des changements politiques au niveau des exécutifs locaux avec parfois les risques d'arrêt des actions (cas très rare) ou de changement d'orientations pouvant entraîner une baisse des subventions. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas en région NPDC où les collectivités locales manifestent plutôt une forte volonté d'engagement en coopération décentralisée.

Par ailleurs, avec le processus en cours, de déconcentration des fonds de la coopération décentralisée au niveau des SCAC (cas du Sénégal), se pose aussi la question de la prise en charge du financement des actions d'éducation au développement au Nord. Quid du rôle du MAE et des collectivités locales ?

Des incertitudes existent actuellement quant à la volonté des collectivités locales du Nord (CRNPC, Département du Nord) de porter directement le dossier de cofinancement du prochain programme triennal de coopération avec la région de Saint Louis. Alors que dans le même temps le MAE réaffirme son souci de faire respecter le principe d'éligibilité à la ligne cofinancement de la coopération décentralisée aux seules collectivités locales et d'orienter les associations opérateurs de coopération décentralisée vers le guichet ONG. Cette orientation du MAE qui n'est pas nouvelle, fait peser beaucoup d'incertitudes sur la pérennité de ce type d'association.

Quel avenir pour le Partenariat si le MAE refuse le portage du prochain dossier de coopération par l'association ? Quelle réponse des collectivités locales de la région NPDC face à cette exigence du MAE ? Pour l'équipe d'évaluation, il s'agit :

- D'une part, que le MAE puisse accorder une phase transitoire aux associations de coopération décentralisée, le temps de leur permettre de sensibiliser et mobiliser leurs collectivités locales pour le portage direct des dossiers de cofinancement. Sachant que les pesanteurs politiques locales peuvent toujours freiner le montage de ce type de projet commun.
- D'autre part, que le Partenariat puisse s'inspirer de l'expérience de l'ADOS, association de même nature, qui a réussi à mobiliser ses collectivités locales partenaires (le Conseil général de la Drôme et celui de l'Ardèche) pour assurer le portage du dossier de coopération décentralisée avec la région de Matam.

❑ **La question de l'évolution des modes de financement au Sud**

Des interrogations demeurent également concernant l'évolution du mode de financement des actions au Sud. De plus en plus **les collectivités locales du Sud réclament l'évolution des modes de financement de la coopération décentralisée vers une logique d'appui**

budgétaire. Le principe consiste à réaliser le versement des subventions destinées aux collectivités locales sur un compte spécifique au trésor. Les vertus accordées à l'appui budgétaire sont, entre autres, la traçabilité des subventions, la transparence dans la gestion et la possibilité offerte aux collectivités locales d'avoir une meilleure lisibilité de leur patrimoine. De notre point de vue, l'appui budgétaire constitue un bon principe qui respecte le droit commun. Mais, il présente néanmoins quelques écueils qui sont liés à l'unicité de caisse, la lenteur et la lourdeur administrative, mais aussi à la faiblesse des capacités des collectivités locales (en particulier des petites ou nouvelles communes), en terme d'absorption des moyens financiers accordés par les partenaires au développement et de maîtrise des procédures administratives. Il s'agit néanmoins avant d'évoluer vers ce mode de financement, de tirer les leçons des expériences tentées en région de Saint Louis (CRNPDC avec son homologue de Saint Louis, entre le SICOVAL et Gandon) et à Matam par l'ADOS. A l'heure actuelle l'appui budgétaire n'est pas généralisable.

Par ailleurs, elle ne règle pas la question du financement des dynamiques locales portées par les organisations de la société civile et qui sont un des socles de la coopération décentralisée. Et de notre point de vue, il nous paraît dangereux que le financement des organisations de la société civile transite par les collectivités locales qui peuvent, en effet, jouer un rôle de filtre et privilégier les structures qui leur sont favorables. Il doit continuer à se faire par le canal des organisations de la société civile du Nord pour leur permettre de développer et maintenir les liens avec leurs homologues du Sud.

Tentative de synthèse : Principales leçons tirées des démarches et modalités de mise en œuvre des actions sur le terrain

L'organisation et la planification des actions

- Une définition en amont des orientations politiques de la coopération décentralisée par les collectivités locales mais un dialogue politique à l'échelle de chaque région qui reste à développer
- La mise en place effective de différentes instances à l'échelle des programmes et projets pour accompagner l'identification des besoins et la planification des actions.
- La généralisation des cadres de concertation au niveau des différents programmes qui a permis des synergies dans les interventions et favorisé la participation des acteurs locaux dans la définition et la planification de leurs besoins.
- Toutefois, en perspective et ceci par souci de cohérence et d'ancrage de ces cadres de concertation sur le terrain, le Partenariat devra notamment : i) veiller à prendre en compte et s'articuler avec les cadres existants ; ii) réfléchir aux modalités de pérennisation des cadres (organisation, fonctionnement).

L'accompagnement des acteurs locaux dans l'exécution des projets

- Il s'organise selon trois modes : i) l'accompagnement en direct par les chargés de programme du Partenariat ; ii) un travail en articulation avec des institutions de la place (ARD, ADC), iii) la mobilisation de prestataires privés en appoint et de façon ponctuelle pour appuyer un projet.
- Des appuis divers sont apportées à travers, i) l'élaboration et/ou la proposition d'outils méthodologiques, ii) la mise en place d'actions de formation, ; iii) et l'organisation de séances d'information, de sensibilisation et de communication.

- La concertation entre les acteurs locaux a été systématisée et a permis de déboucher sur une identification des besoins et l'élaboration en commun des plans d'actions sur le terrain.
- Dans l'ensemble un effort a été fait pour accompagner les acteurs locaux dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des actions. Toutefois, des améliorations doivent être apportées à ce niveau pour rendre effective la responsabilisation des collectivités locales dans leur fonction de maître d'ouvrage mais aussi pour impliquer les opérateurs locaux dans la maîtrise d'œuvre des actions.

L'organisation du suivi des actions

- Le suivi des actions est réalisé à différents niveaux : i) le suivi d'ensemble des programmes, réalisé principalement par le Partenariat ; ii) le suivi à l'échelle des projets qui mobilise différentes catégories d'acteurs ; iii) et le suivi à l'échelle des programmes de coopération, animé par les collectivités locales.
- Plus globalement, le suivi opérationnel des programmes devra être amélioré, en particulier pour les départements éloignés de Saint Louis (Dagana, Podor), ceci en rapprochant davantage l'équipe de Saint Louis du terrain.
- En matière de capitalisation, les acquis des expériences initiées dans les différents programmes n'ont pas encore été réellement valorisés par le Partenariat. Certes un vaste travail est en cours avec l'appui d'étudiants des universités de Lille et de Saint Louis, mais de notre point de vue il faudra combiner la mobilisation de compétences extérieures avec l'animation de forum d'échanges et de réflexion permettant la mise en débats des expériences avec les principaux acteurs concernés (ARD, ADC, CDQ, structures associatives, collectivités locales, etc.).

Les relations contractuelles

- La pratique de la contractualisation a été développée avec l'ensemble des partenaires locaux pour l'exécution des actions et constitue un principe fort appliqué et généralisé par le Partenariat.
- Elle est organisée à différents niveaux : conventions de partenariat, contrats d'objectifs (principalement avec l'ADC), contrats de mise à disposition, contrats de prestation de service et des contrats de chantier, conventions de partenariat avec les porteurs de projet au Nord

Les relations financières

- La mobilisation et la gestion financière des moyens au Nord sont assurées par le Partenariat à l'exception des actions portées en direct par les collectivités locales. L'association porte en règle générale la demande de cofinancement auprès du MAE, à l'exception de la demande de LMCU.
- Les fonds mobilisés proviennent principalement des subventions des collectivités locales et du MAE. La contribution sur fonds propre du Partenariat reste faible ce qui le met de fait dans une situation de dépendance financière vis-à-vis des collectivités locales et du MAE.
- En ce qui concerne les circuits de financement du Nord au Sud. C'est le Partenariat qui assure le financement des actions des acteurs locaux. Le principe de la participation financière des acteurs locaux aux investissements est appliqué (entre 20 et 25% du coût projet)

- Des incertitudes existent quant à la volonté des collectivités locales du Nord de porter directement le dossier de cofinancement du prochain programme triennal. Ce qui soulève quelques interrogations : i) Comment faire face à la volonté du MAE de faire respecter le principe d'éligibilité à la ligne cofinancement de la coopération décentralisée aux seules collectivités locales ? ii) Avec la déconcentration des fonds de la coopération décentralisée au niveau des SCAC quid du rôle du MAE et des collectivités locales dans la prise en charge du financement des actions d'éducation au développement au Nord. ?
- Concernant, l'évolution des modes de financement, les collectivités locales du Sud réclament la mise en place du principe de l'appui budgétaire qui constitue en soi un bon principe qui respecte le droit commun. Il présente néanmoins, quelques écueils liés à l'unicité de caisse, la lenteur et la lourdeur administrative, et la faiblesse des collectivités locales, en terme de capacité d'absorption des moyens financiers et de maîtrise des procédures administratives. De toute évidence l'appui budgétaire n'est pas généralisable dans le contexte actuel et les partenaires dans leur ensemble devront d'abord tirer leçon des expériences en cours dans la zone avant de l'appliquer progressivement.
- En ce qui concerne l'appui aux dynamiques sociales locales, il nous paraît plus opportun de favoriser le financement direct des organisations de la société civile pour leur permettre de développer et maintenir les liens Nord/Sud.

III - L'analyse des actions menées dans le cadre du programme triennal.

Les actions de coopération portées par le Partenariat reposent principalement autour d'objectifs de **renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage** (appui à la mise en œuvre de la décentralisation) et **d'appui au développement territorial** des collectivités locales de la région de Saint Louis (appui aux communes dans la réalisation de projets et accompagnement des dynamiques locales portées par la société civile).

Différents programmes sont mis en œuvre par le Partenariat sur le terrain soit directement dans le cadre du programme triennal (PAD, PAGM, PSCO, PSPD), soit en appui aux acteurs locaux (coopération hospitalière). Les programmes exécutés par le Partenariat se caractérisent aujourd'hui par leur dimension régionale, leur grande diversité, leur complémentarité et leur cohérence globale au regard des orientations politiques définies au plan national par l'Etat sénégalais (DSRP, décentralisation, PDEF, etc.).

Les programmes sont, par ailleurs, tous issus d'une concertation au plan local avec les partenaires (collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat, organisations communautaires) et répondent globalement aux attentes et préoccupations des populations, en terme d'amélioration des conditions de vie (accès à l'éducation, à la santé, appui aux initiatives économiques, etc.).

Au plan opérationnel, l'exécution des programmes a été régulière mais a été en partie perturbée entre 2002 et 2003, d'une part, par les changements politiques intervenus au Sénégal (alternance et mise sous tutelle par délégation spéciale des collectivités locales) et, d'autre part, à cause du gel budgétaire au niveau du MAE.

Enfin, il convient de souligner que les activités financées au titre du programme FSP sont toujours en cours de mise en œuvre ainsi que les conventions de coopération signées par les collectivités locales.

Dans l'analyse qui suit des actions de coopération, l'équipe d'évaluation a mis l'accent sur les quatre programmes majeurs engagés par le Partenariat (le PAD, le PAGM, le PSCO et le Programme Santé), ceci en accord avec les termes de référence de l'évaluation.

1. Le programme d'appui à la décentralisation (PAD)

Présentation

Le programme d'appui à la décentralisation vise à **accroître les capacités d'appropriation par les communes des nouvelles compétences transférées dans le cadre de la décentralisation**. Il est mis en œuvre dans le cadre de la convention de coopération entre le CRNPDC et le Conseil Régional de Saint Louis. Le PAD concerne 7 des 8 communes de la région de Saint Louis³⁴ (Podor, Niandane, Rosso, Richard Toll, Dagana, Golléré et N'Dioum), et son exécution est portée sur le terrain par l'ARD en tant que maître d'ouvrage délégué et le Partenariat comme maître d'oeuvre.

Quatre grands volets structurent le programme :

□ *La formation des élus*

Elle a porté sur plusieurs thèmes : la décentralisation (fondements, objectifs) ; le conseil municipal ; le rôle de la commune dans le développement local ; la fiscalité et la mobilisation des ressources ; l'élaboration et l'exécution du budget, la passation des marchés. Les formations ont porté sur une courte durée (3 jours) et 4 sessions ont déjà été réalisées à Richard Toll, Niandane, Podor et Rosso. Les autres sessions prévues en 2005, n'ont pas pu être tenues.

□ *La réalisation d'outils de communication et de présentation des communes*

Différents outils sont en cours d'élaboration :

- Les logos ont déjà été réalisés pour les 7 communes mais n'ont pas encore été validées de façon officielle ;
- Des panneaux de signalisation ont également été réalisés pour les communes pour matérialiser l'entrée et la sortie de leur territoire, sauf pour Golléré qui n'en a pas fait la demande. Ils n'ont toutefois pas encore été posés.
- Il est enfin, prévu la réalisation de plaquette de présentation, de même que la confection de pages Web pour chaque commune, à partir du site de l'ARD.

□ *L'appui à l'élaboration de plan d'investissement communal (PIC)*

³⁴ A l'exception de la ville de Saint Louis qui bénéficie d'un programme spécifique (PAGM)

L'enjeu est de doter les communes d'outil de planification participative et de les accompagner dans l'identification d'investissements prioritaires au bénéfice de leur territoire, ceci à moyen et long terme.

La démarche a été articulée autour de 4 temps forts :

- i) l'ancrage institutionnel (avec l'expression de la demande de la commune et la mise en place du comité de pilotage du PIC) ;
- ii) le diagnostic décliné en plusieurs étapes : le prédiagnostic qui a porté sur l'analyse documentaire ; l'organisation d'une journée de lancement qui est le temps fort d'information des acteurs locaux ; le diagnostic qualitatif ou état des lieux réalisé avec les commissions thématiques et le diagnostic quantitatif via les enquêtes ménages. Pour chaque commune, des enquêteurs locaux ont été effectivement recrutés et formés pour accompagner notamment la réalisation des enquêtes ménages dans les quartiers.
- iii) la planification-programmation : phase de définition de la vision et des orientations à moyen et long terme;
- iv) l'appropriation-adoption-approbation : C'est la phase finale du processus et porte sur la restitution au comité de pilotage, la validation du PIC par la commune et son approbation par l'autorité administrative compétente.

Au total 5 PIC ont été réalisés pour les communes de Niandane, Rosso, N'Dioum, Dagana, Golléré. Le processus a démarré en février 2004, à Niandane et entre février et mars 2004, le lancement officiel des 4 autres PIC a été fait. Les PIC réalisés ont fait l'objet d'une approbation par les comités de pilotage, au moment de la mission d'évaluation.

□ *L'appui technique au renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale*

L'accompagnement proposé aux communes porte sur les axes suivants : i) information sur les dispositifs et programmes existants, ceci pour leur permettre d'accéder à ces guichets de financements ; ii) appui technique et méthodologique pour le montage, le suivi, la gestion et l'organisation de projets communaux (infrastructures, équipement) ; iii) appui aux services municipaux dans le suivi et le contrôle des chantiers et la résolution de problèmes ponctuels.

Des initiatives ont déjà été prises sur ce volet, avec notamment : i) l'appui apporté à la commune de Rosso pour la construction et la formalisation de son accord de partenariat avec la ville de Saint Laurent - Blangy ; ii) et l'identification de projets d'accroche pour chaque commune ayant bénéficié d'un PIC.

L'idée des projets d'accroche est d'impulser une dynamique de mobilisation locale à partir d'un projet concret. Ils ont été engagés sur Niandane (construction du mur de clôture et d'un bloc sanitaire à l'école 2) et N'dioum (où le même projet a démarré) et identifiés sur les autres communes avec à Dagana (relance du projet CETOM³⁵), Rosso (CETOM) et Golléré (construction de latrines).

Principaux constats et analyse

- *En ce qui concerne l'élaboration des PIC :*

Actuellement 5 communes (Rosso, Dagana, Golléré, Niandane et N'dioum), sur les 7 impliquées dans le PAD disposent d'un PIC. Les élus rencontrés à Rosso, Niandane, et

³⁵ Collecte Evacuation Traitement des ordures Ménagères

Dagana estiment globalement positif le processus engagé dans le cadre de la réalisation des PIC. **Les PIC répondent globalement aux attentes et préoccupations exprimées par les élus** et leur finalisation permettra aux communes de disposer d'un outil de pilotage du développement communal.

L'équipe d'évaluation déplore toutefois la **longueur du processus d'élaboration** des PIC, qui semble liée essentiellement à l'internalisation de la réalisation par le Partenariat qui a travaillé en binôme avec l'ARD d'une part, et le lancement simultané de 5 PIC à la fois qui a alourdi considérablement la charge de travail du chargé de programme PAD, d'autre part. Des facilitateurs locaux ont été recrutés (un par commune) pour être membre de l'équipe technique locale du PIC, composée par le tandem Partenariat/ARD. Toutefois, ce sont ces deux structures qui ont réalisé la majeure partie du travail. Pour l'équipe d'évaluation se pose la question de la pertinence du choix opéré, et ce pour deux raisons :

- **Le portage en commun de la réalisation des PIC a entraîné le brouillage des rôles** définis dans le cadre du programme, entre le Partenariat (maître d'œuvre) et l'ARD (maître d'ouvrage déléguée), donc chargée de superviser, contrôler et valider le processus au plan technique.
- L'absence de mobilisation **d'opérateurs locaux (Bureaux d'études, ONG)** a privé le PAD de la possibilité de l'apport **de l'expertise locale** capable de réaliser, sur la base d'un cahier des charges très clair, des documents de planification de qualité et ceci dans les délais.

Ainsi, la mise en place des PIC a souffert de la longueur du processus de réalisation et au moment du passage de l'équipe d'évaluation aucun PIC n'avait été adopté par les exécutifs communaux concernés. En perspective, il est souhaitable, comme l'envisage déjà le Partenariat et l'ARD de privilégier quelques principes d'action : i) Une **clarification du positionnement du Partenariat** comme maître d'œuvre et de l'ARD comme maître d'ouvrage pour assurer le suivi et la validation technique du PIC ; ii) **L'élaboration de termes de référence sur la base de la proposition de l'outil méthodologique de l'ARD**, ceci en concertation avec les communes concernées ; iii) Et **l'appui aux communes** pour organiser un appel d'offres pour le choix d'un prestataire, avec l'appui du maître d'oeuvre

- *En ce qui concerne les formations :*

Pour les actions de formation, **le principe de mobiliser, en plus des prestataires privés, des acteurs professionnels locaux travaillant en contact direct avec les élus locaux** (Secrétaire général de mairie, Trésorier payeur, Directeur de services techniques municipaux), nous paraît **très positif**. En effet, ces acteurs nous paraissent mieux outillés pour éclairer les élus sur les réalités de l'administration et de la gestion municipale. L'impact des actions de formation reste cependant limité malgré le grand intérêt que les élus ont accordé aux thèmes abordés. En effet, **la durée très courte et la multiplicité des thèmes abordés n'ont pas favorisé l'assimilation des formations par les élus**, dont la grande majorité sont analphabètes. En perspective, les élus souhaitent que les formations puissent être étalées dans le temps, avec moins de thèmes abordés en même temps, mais aussi que les techniciens municipaux soient également pris en compte.

De façon plus globale, les axes d'accompagnement proposés dans le cadre du PAD (formation des élus, élaboration des PIC, réalisation d'outils de communication et de présentation des communes, appui technique au renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale), correspondent à des attentes locales et concourent à la mise en œuvre concrète de la

décentralisation sur le terrain. Toutefois, au delà de ces quatre principaux axes d'intervention développés, trois dimensions importantes semblent avoir manqué au programme :

- L'appui institutionnel à la structuration et à l'organisation des communes : organisation des services, renforcement des ressources humaines (par exemple par le financement de postes de travail selon un système dégressif) et matérielles, etc.;
- La formation des techniciens communaux : Ces derniers constituent à notre avis le rouage essentiel pour une bonne marche de l'administration territoriale locale, toutefois, ils n'ont pas été pris en compte au cours de cette première phase du programme;
- L'engagement et l'implication effectifs des collectivités locales du Nord (élus, techniciens) dans l'accompagnement des communes de Saint Louis dans l'exercice de leur fonction de maître d'ouvrage (échanges, formation, compagnonnage, etc.).

Pour la mission d'évaluation un programme tel que le PAD doit constituer un axe transversal de l'intervention de la coopération décentralisée en région de Saint Louis. Son exécution pour qu'elle soit réellement efficace sur le terrain nécessite l'engagement des collectivités locales du Nord, dont l'intervention ne doit pas seulement se limiter à l'appui financier, matériel et logistique mais aussi intégrer la question de l'appui institutionnel et du renforcement des capacités des collectivités locales de la région de Saint Louis. Certes des efforts sont déjà faits via l'appui apporté à l'ARD par le Conseil régional du Nord Pas de Calais. Mais l'ARD ne peut pas tout faire au regard de ses moyens et les communes de la région de Saint Louis ont aussi besoin de bénéficier d'un minimum de structuration pour exercer leurs missions. Dans cette optique, la coopération décentralisée devra travailler à la mobilisation de nouvelles collectivités locales du Nord (de type communal), en coopération avec les communes du Sud, ceci pour conforter et accentuer la dynamique d'appui à la décentralisation dans la région de Saint Louis. Ce mouvement semble d'ores et déjà engagé avec le nouvel accord de coopération entre la commune de Saint Laurent Blangy et la commune de Rosso.

En perspective, il nous apparaît important que les collectivités locales du Nord puissent aussi partager leur savoir faire en matière d'organisation et de structuration de la vie publique locale avec leurs partenaires de Saint Louis (valorisation de l'expertise des techniciens qui peuvent échanger et venir en appui à leurs homologues du Sud, échanges entre élus,...). L'enjeu n'est pas de transférer des logiques d'intervention, ni de calquer l'expérience du Nord au Sud, mais plutôt de favoriser une dynamique d'échanges réciproque de savoir faire.

Les acteurs qui portent l'animation du PAD sur le terrain (ARD, Partenariat) doivent aussi privilégier des stratégies pragmatiques et réalistes qui permettent à la fois de répondre à l'urgence des attentes des élus tout en inscrivant les actions dans la durée, en particulier par la responsabilisation des acteurs locaux. De même **des articulations devront être recherchées avec d'autres programmes** ou partenaires au développement (PAREP, PADELU, etc.), intervenant sur le même thème et susceptibles de renforcer l'expérience du PAD dans la région de Saint Louis. En effet, **la coopération décentralisée ne peut pas et n'a pas les moyens, ni la vocation à tout faire.**

2. Le programme d'appui à la gestion municipale (PAGM).

Présentation

Le PAGM est mis en œuvre dans la commune de Saint Louis et est organisé autour de plusieurs volets d'activités articulés autour de deux composantes principales : i) l'appui institutionnelle et **le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale**, ii) et **l'appui au développement des quartiers**.

Le programme d'abord exécuté par le Partenariat est aujourd'hui entièrement porté par l'ADC qui joue un rôle de maître d'œuvre délégué.

□ *L'appui institutionnel et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale*

Il a été réalisé à travers l'appui apporté pour l'autonomisation de l'ADC et la réalisation de plusieurs projets.

- *L'appui à l'autonomisation de l'ADC :*

Il a porté principalement sur :

- Le soutien financier au fonctionnement de la structure qui s'est réalisé de façon dégressive et a abouti aujourd'hui à une prise en charge totale de l'ADC par la commune de Saint Louis ;
- La mise à disposition de ressources humaines (volontaires) qui a également été progressivement arrêtée puisque l'ADC fonctionne actuellement avec essentiellement des salariés locaux ;

- *Le soutien à la réalisation de projets*

Il se caractérise par la diversité des actions soutenues :

- Le suivi de la mise en œuvre du Plan directeur d'urbanisme (PDU), ce projet a connu des problèmes de mise en œuvre liés à des contraintes administratives avec les services techniques de l'Etat compétents (Ministère de l'Urbanisme) a été relancé récemment ;
- Le Plan global de nettoyage (PGN) de la commune dont la réalisation est effective. Il fait suite à la réalisation du programme Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères (CETOM) qui a mobilisé différents GIE à l'échelle de plusieurs quartiers de la ville ;
- Le Programme de Promotion de l'Economie Locale (PRODEL), dont l'objectif est d'aider la commune à accroître son assiette fiscale et à renforcer le dialogue avec les opérateurs économiques et à structurer certaines filières économiques au niveau de la commune. Ce volet a bénéficié de l'appui du programme ECOLOC (réalisation d'études) et est réorienté vers l'appui aux mutuelles d'épargne et de crédit.
- La réalisation de l'Agenda 21 de la commune ;

□ *L'appui aux dynamiques de quartier*

Il s'articule autour du Programme de renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers (PRADEQ), dont l'objectif central est d'accompagner le renforcement du dialogue social municipalité/populations. Pour ce faire le PRADEQ a engagé une démarche reposant sur :

- *La mise en place de conseils de quartiers et de plans de développement de quartiers.*

Une dizaine de conseils de quartiers (CDQ) ont été constitués, ceci de façon progressive :

- La première génération (1995 et 2000) concerne les quartiers de Diamaguène, Darou et Léona ;
- La deuxième génération (2000 et 2004) : Eaux Claires/Diaminar, Khor, Goxumbacc, Ndar Tout et Guet Ndar ;
- Et la troisième génération (2005) : concerne les quartiers Nord et Sud de l'Ile Saint Louis, dont les CDQ ont été mis en place dans le cadre de l'exécution du programme patrimoine (LMCU/ville de Saint Louis).

Les CDQ sont constitués par les associations du quartier et par des personnes ressources. Les conseillers municipaux du quartier ainsi que les délégués sont membres de droit à titre consultatif. Les CDQ disposent d'un collectif dont l'objectif est de faciliter les échanges et la concertation entre les différentes structures et depuis 2003, d'un statut homogène validé en commun avec l'ADC.

- *La mise en place du FDL*

Il répond au souci d'accompagner par des initiatives concrètes le dialogue social municipalité/populations. Le FDL sert essentiellement à financer des initiatives communautaires portées sur les structures du quartier. Les actions soutenues portent sur des thèmes divers et variés (réalisation de place publique, projet IEC santé communautaire, centre de formation en couture et broderie, équipement de bibliothèque, aménagement et équipement de salle informatique, etc.).

Principaux constats et analyse

- *En ce qui concerne l'ADC*

La mise en place de l'ADC répond à des objectifs de renforcement des capacités de la municipalité en terme de gestion urbaine. Aujourd'hui, elle assure globalement la maîtrise d'œuvre du PAGM et s'est peu à peu autonomisée grâce à l'engagement politique de la commune qui prend en charge l'ensemble de son budget de fonctionnement. L'autonomisation de l'ADC n'a pas nuit aux relations avec le Partenariat qui restent très bonnes.

- *En ce qui concerne les CDQ*

Les impacts en terme de renforcement des compétences, des capacités d'initiative, d'organisation et de structuration sont effectifs à différents niveaux :

- i) Les CDQ sont aujourd'hui des interlocuteurs réels de la commune et jouent un **rôle de forces de proposition**. Il existe **une appropriation de la démarche par les populations** puisque la mise en place des CDQ résulte de leur demande, alors que la première initiative répondait à une volonté politique communale. Aujourd'hui, les demandes de mise en place de CDQ sont fortes et le conseil municipal souhaite étendre la dynamique aux autres quartiers de la ville.

- ii) Certains CDQ comme celui de Diamaguène arrivent à mobiliser d'autres partenaires financiers pour accompagner les dynamiques de quartier ;

- iii) L'engagement et le dynamisme du collectif lui ont permis de négocier et d'obtenir le versement d'une subvention municipale pour chaque CDQ (75 000 FCFA/trimestre³⁶).

Enfin, après une dizaine d'années d'expérience des CDQ, on peut dire que **la dynamique est bien ancrée sur le terrain et est reproductible à l'échelle des autres quartiers de la ville**. Un effort devra toutefois être fait pour capitaliser l'expérience et accompagner la pérennisation des CDQ, grâce au développement d'activités économiques susceptibles de les aider à améliorer leur fonctionnement. Et de ce point de vue, les responsables de CDQ rencontrés estiment nécessaire que des appuis soient trouvés pour doter chaque CDQ de maison de quartier, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui

- *En ce qui concerne le FDL*

Les projets soutenus grâce au FDL ont **des effets positifs sur l'amélioration des conditions de vie des populations** (assainissement et aménagement d'une place publique à Léona, amélioration de la mobilisation sociale autour du projet de santé communautaire à Goxumbacc ; accès à l'outil informatique et l'internet par l'aménagement d'une salle informatique pour le CDQ de Léona, etc.).

Par ailleurs, l'évolution envisagée du FDL avec l'intégration de la dimension économique (crédit) répond aux attentes des populations sur le terrain. Elle devrait permettre aux populations locales de développer des activités économiques génératrices de revenus. En outre, il faut saluer l'engagement de la commune à doter le FDL économique d'une subvention de 50 millions de FCFA.

3. Le programme de soutien scolaire (PSCO)

Présentation

Le PSCO est exécuté depuis plus d'une dizaine d'année dans la région de Saint Louis par le Partenariat avec l'appui du CRNPDC et du Département du Nord dans le cadre de leur coopération avec la Région de Saint Louis. Les activités réalisées entrent dans les champs de compétences des collectivités locales du Nord. Le PSCO se fixe comme objectifs principaux :

- « Appuyer le Conseil Régional de Saint Louis, l'Inspection d'académie, les inspections départementales de l'éducation nationale dans leur politique de gestion des infrastructures et équipements » ;
- « Appuyer les établissements moyens et secondaires dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets pédagogiques ».

³⁶ Environ 114 euro/trimestre

Au plan opérationnel, en plus du chargé de programme du Partenariat qui assure l'animation de l'ensemble du dispositif, l'exécution du PSCO s'appuie sur deux instances majeures :

- Les cadres de concertation départementaux qui regroupent : l'IDEN, le Conseil Régional, les élus locaux, les Etablissements scolaires (principal et censeur) et les APE, et dont le rôle est, entre autres, d'assurer la remontée des besoins des établissements et d'assurer l'élaboration d'un plan d'action. Ces cadres sont mis en place tous les ans.
- Le comité de pilotage régional (Conseil Régional de Saint Louis, ARD, IA, Partenariat), dont le rôle est d'harmoniser à l'échelle régionale les plans d'action et de les valider.

Les principales activités réalisées concernent notamment :

❑ *L'appui à la réalisation d'infrastructures et à l'équipement des collèges et lycées*

Il peut porter sur i) la construction de salles de classe, de mur de clôture, de blocs sanitaires, de bloc administratif, de bibliothèque ; ii) l'équipement (mobiliers de bureau, dotation de livres, etc.) ; iii) et le raccordement au réseau d'eau potable ou l'électrification des établissements scolaires.

En règle générale, une contribution financière et en nature (autour de 25% du coût de réalisation du projet) est demandée aux établissements scolaires bénéficiaires. Elle est payée par la collectivité locale, l'APE ou d'autres structures.

❑ *L'accompagnement à la conception et à la mise en œuvre des projets pédagogiques*

Ce volet est plutôt laissé à l'initiative des cadres de concertation départementaux depuis leur mise en place en 2002. Il bénéficie actuellement de l'appui des Inspecteurs de vie scolaire (IVS) de l'IA, chargés actuellement d'animer les projets d'établissements.

❑ *La réalisation de la carte scolaire*

Elle a démarré par la production d'un premier outil cartographique en 2003, qui a permis d'établir la réalité des collèges, lycées et centres de formation technique et professionnelle. Ce premier outil bien que donnant une photographie très intéressante de ces établissements était statique et non actualisable. Toutefois, suite à sa présentation au Ministère sénégalais de l'Education, la décision a été prise par ce ministère de mobiliser sa cellule informatique pour accompagner l'IA dans la réalisation d'un nouveau produit cartographique numérisé. Actuellement, des missions régulières sont programmées par la cellule informatique du Ministère de l'éducation au niveau de l'IA pour des séances de formation et de travail, regroupant les planificateurs de chaque IDEN, un représentant de l'ARD et du Conseil Régional de Saint Louis. L'enjeu est de pouvoir finaliser un produit dynamique et de le décentraliser pour qu'il soit actualisable à partir de chaque IDEN.

❑ *L'appui à la réalisation d'actions de formation*

La formation constitue une activité ponctuelle à la demande des autorités de tutelle, IA et IDEN. Quelques actions ont pu être réalisées. Ainsi, avec l'IDEN de Podor trois (3) sessions

de formations ont été réalisées en mai 2005, avec comme objectif de renforcer les outils pédagogiques des enseignants. Les sessions ont duré en moyenne 3 jours chacune et ont concerné d'abord les professeurs de français, puis ceux de mathématiques et enfin ceux d'arabe. L'ensemble des sessions a été animé par les Inspecteurs de spécialité de l'IA.

□ *L'appui au collectif des enseignants de Saint Louis*

Le Collectif bénéficie de l'accompagnement du partenariat pour la réalisation de ses activités : appui à la coordination, soutien à l'organisation des réunions et organisation d'un voyage à Lille et en Belgique qui a permis d'échanger sur les pratiques en matière d'éducation au développement.

Le Collectif intervient autour de 3 axes : i) la réflexion et la conception d'outils pédagogiques : des modules de formation sont déjà en préparation, en lien avec l'université de Saint-Louis, notamment sur le développement durable, l'éducation à la paix ; ii) l'animation culturelle dans les établissements (réalisation d'une exposition photo d'enfants de Lille et de Saint-Louis, en 2004 ; iii) et les correspondances scolaires.

Toutefois, actuellement le projet phare du Collectif porte sur la création d'un CECI (centre éducatif pour la citoyenneté internationale). Ce projet s'inscrit comme une action réciproque au projet Gaïa du Partenariat à Lille. Une formation a déjà été réalisée pour un groupe de 6 instituteurs, choisis pour être les futurs animateurs de ce centre. Le Collectif est confronté à un problème d'acquisition de terrain mais l'IA de Saint Louis est prête à leur accorder une parcelle dans l'enceinte du lycée Charles de Gaulle de Saint Louis. De même que le projet du CECI n'est pas encore finalisé.

Principaux constats et analyse

Les actions engagées dans le cadre du PSCO, sont globalement **en cohérence avec les orientations politiques nationales et locales** (PDEF, PRDEF), et **répondent aux préoccupations des acteurs locaux**. En règle générale, les acteurs rencontrés soulignent la proximité du PSCO par rapport aux réalités des acteurs de l'éducation (IDEN, établissements scolaires, APE, conseil de gestion).

▪ *En ce qui concerne la réalisation d'infrastructures et d'équipements*

Aujourd'hui, l'IA de Saint Louis est confrontée à des difficultés de gestion des établissements d'enseignement secondaire, technique et professionnel (environ 65 dans la région). L'action engagée par le Partenariat dans le cadre du PSCO, pour renforcer les infrastructures et l'équipement des collèges et lycées de la région, est appréciée de façon positive par l'ensemble des partenaires. Ainsi, le PSCO joue véritablement son rôle d'appui dans le domaine de l'éducation en favorisant l'amélioration des conditions de travail des élèves et des enseignants.

▪ *En ce qui concerne les cadres de concertation*

Ils jouent effectivement leur rôle en terme d'espaces d'échanges sur les problèmes rencontrés par les établissements scolaires, de remontée des besoins et de planification des actions à l'échelle départementale. Ces cadres se réunissent de façon trimestrielle sous la coordination de l'IDEN et en présence des collectivités locales. Un représentant du Conseil Régional de Saint Louis, de l'IA et du Partenariat participe à l'animation des réunions.

L'existence des cadres de concertation a aussi favorisé la participation financière des communes aux projets des établissements secondaires implantés sur leur territoire, même si cela ne rentre pas dans leurs prérogatives.

Les cadres de concertation départementaux ont connu un coup d'arrêt en 2004, puisque l'IA de Saint Louis estimait qu'ils pouvaient rentrer en concurrence avec les instances officielles mis en place dans le cadre du PDEF et ne permettaient pas l'ouverture aux autres partenaires au développement. Toutefois, leur fonctionnement a repris sous la pression de la base (IDEN, établissements scolaires, etc.) qui les considèrent davantage proches des attentes des acteurs sur le terrain. Néanmoins, il s'agira pour le Partenariat d'accompagner la réflexion entre les acteurs concernés, pour trouver des articulations concrètes entre les cadres de concertation du PSCO et du PDEF.

- *En ce qui concerne les formations*

Pour les expériences visitées l'impact des formations est jugé positif par les acteurs concernés. Ainsi, pour l'IDEN de Podor, les trois sessions de formation réalisées au bénéfice des enseignants ont réellement permis de les renforcer d'un point de vue pédagogique. Toutefois, il déplore le fait que les formations soient seulement organisées en mai (donc pratiquement à la fin de l'année scolaire). A l'avenir, il propose que les programmes de formation puissent être engagés en début d'année scolaire. De même, il milite pour leur développement, car les IDEN sont confrontés sur le terrain à un problème de baisse de la qualité de l'enseignement dans le moyen et le secondaire qui est lié notamment à la généralisation des contractuels (volontaire/vacataire) qui sont recrutés sans réelle capacité en matière de pédagogie. Ainsi, une réflexion devra être engagée dans le cadre du PSCO, sur l'équilibre à apporter entre l'amélioration de l'accès (infrastructures, équipement³⁷) et de la qualité (formation, développement d'outils pédagogiques) même si les deux demeurent prioritaires et urgents.

- *En ce qui concerne la carte scolaire*

On peut souligner que l'expérience de la carte scolaire initiée par le Partenariat a suscité un vif intérêt auprès du Ministère de l'Education Nationale qui s'en est servi pour accompagner un nouveau produit actualisable par les IA. Cette expérience si elle débouche pourrait servir de modèle et être généralisée à toutes les autres IA du Sénégal.

On peut enfin, mentionner que les échanges scolaires (correspondances scolaires entre établissements), malgré les difficultés de mise en œuvre (décalage des calendriers scolaires, etc.) ont permis que des liens se tissent entre élèves des écoles, ainsi que l'éveil et l'ouverture des enfants vers l'extérieur.

4. Le programme santé

Présentation

Les actions du Partenariat dans le domaine de la santé ont démarré en 1994, avec le Programme Mère Enfant (PME), d'abord engagé au niveau du district sanitaire de Saint Louis

³⁷ Ils consomment la grande majorité des subventions.

(1993 à 1998), puis élargi respectivement au niveau du district Sanitaire de Richard Toll (1998 à 2001) et de Dagana (depuis 2001).

Les principaux objectifs fixés au programme PME :

- « *la sensibilisation et l'implication des populations dans la santé de la mère et de l'enfant* » ;
- « *une meilleure accessibilité aux soins par la construction ou réhabilitation et l'équipement d'infrastructures* » ;
- « *l'amélioration des compétences du personnel de santé par des formations* » ;
- « *l'appui aux districts sanitaires dans sa fonction de supervision et d'encadrement* ».

Une réflexion est ensuite engagée à partir de 2001, autour de l'approche « santé communautaire » et débouche sur la réalisation d'un diagnostic de santé communautaire et l'élaboration d'un plan d'action triennal (à la fin de 2001) pour le quartier de Goxumbacc. L'enjeu de cette approche est de favoriser la prise en charge des problèmes de santé par la communauté, ceci en concertation avec les autres acteurs (District sanitaire, collectivité locale, etc.).

Depuis début 2005, l'approche de santé communautaire testée à Goxumbacc a été élargie à d'autres quartiers proches Guet N'Dar et N'Dar Tout, tous deux situés sur la langue de Barbarie.

A partir de 2004, avec l'évolution sur le terrain des actions engagées dans le domaine de la santé et suite à la signature de la convention d'objectifs avec le CRNPDC, le programme PME et santé communautaire sont intégrés au sein d'un même programme appelé, le programme Santé. Les axes d'intervention sont réorganisés en deux volets : le volet santé communautaire et le volet santé primaire.

Le programme santé s'appuie dans sa mise en œuvre, comme évoqué plus haut, sur deux instances de pilotage : la Commission Santé Nord et le Comité de Pilotage Sud.

La maîtrise d'œuvre est assurée conjointement par le Partenariat et l'AFVP (mise à disposition de volontaire, appui-conseil et suivi).

Plusieurs types d'actions sont menés dans le cadre du programme :

- Sur le volet Santé primaire à Dagana sont mis en avant les activités suivantes : i) la réhabilitation et construction de maternités, dispensaires et cases de Santé ; ii) la sensibilisation et la mobilisation des populations ; iii) la formation, l'appui institutionnel et organisationnel des équipes cadre du district ; iv) la formation de personnels de santé et d'agents relais communautaires. En terme de réalisation sur le programme en cours à Dagana, on peut mentionner notamment :

- en 2004 : la case de santé de la communauté rurale de M'Bane (construction, équipement matériel médical et médicaments) ; la réfection du dispensaire de Diaglè (peinture, carrelage, et équipement) ;
- en 2005 : la construction à Dagana, d'un nouveau poste de santé avec une maternité et un logement pour l'infirmier ; la réhabilitation en cours du poste de santé de Bokhol et la mise en place de la mutuelle de santé de Gaé.

- Sur le volet santé communautaire sont privilégiés notamment : i) les actions de sensibilisation et de mobilisation sociale de la population, ii) la formation d'agents relais communautaires sous la responsabilité du personnel de santé, iii) la réalisation d'infrastructures et l'équipement des structures de santé. Les principales actions réalisées à Goxumbacc sont portées par une association communautaire du quartier l'AFA, en lien avec le comité de santé. Elles concernent principalement :

- La confection de moustiquaires avec des tailleurs, la mise en place d'ateliers de vente de chloroquine et d'imprégnation de moustiquaires, ceci dans le cadre du programme paludisme. Les activités de ce programme ont cessé au sein de l'AFA, suite à l'arrêt de l'usage de la chloroquine et à la dotation de moustiquaires aux postes de santé, au plan national.
- La mise en place d'une unité dentaire qui ne fonctionne plus (machine en panne) et les autorités compétentes ont demandé l'arrêt des activités pour concurrence déloyale, suite à une plainte de l'association des dentistes privées³⁸.
- La construction, l'équipement d'une maternité et la construction d'un logement pour la sage femme au sein du poste de santé : l'objectif est de lutter contre les accouchements à domicile ;
- La confection d'une tente IEC équipée de chaises et du matériel de sensibilisation et louée à l'occasion de fêtes. La tente est louée avec les chaises à prix social, à condition que les populations acceptent que 2 animateurs de l'AFA puissent organiser une vingtaine de minutes de sensibilisation au cours de la fête.

Principaux constats et Analyse

- Les réalisations visitées (construction neuve ou réhabilitation) sont en bon état, ce qui peut témoigner d'un **bon travail de suivi au niveau des chantiers**, réalisé en général en commun, par les représentants des structures bénéficiaires, le Partenariat et le technicien représentant le Conseil régional. Ainsi qu'il s'agisse de la mutuelle de santé de Gaé, du nouveau poste de santé de Dagana ou de la réhabilitation du poste de Santé de Bokhol, **les infrastructures et équipements réalisés répondent aux préoccupations des acteurs et correspondent aux orientations définies par le District sanitaire.**
- Les actions de formation et d'appui institutionnel et organisationnel ont globalement permis de renforcer les capacités et d'**améliorer le fonctionnement et la gestion des structures sanitaires** (amélioration des conditions de travail, développement des possibilités d'organiser des missions de supervision sur le terrain, mise en place de relais communautaires).
- L'équipe d'évaluation a pu constater également une **forte implication des acteurs locaux, au plan financier, dans la réalisation des actions.** Ainsi, pour la réhabilitation du poste de santé de Bokhol, le comité de santé et l'association des ressortissants ont contribué à hauteur de 38% du coût de la réalisation. Pour le nouveau poste de santé de Dagana, le comité de santé a contribué pour 20% à la construction et la commune assure 50% du coût des équipements et le raccordement à l'eau et à l'électricité. L'équipe d'évaluation déplore cependant dans le cas de Dagana, que le poste ne soit pas ouvert parce que le raccordement aux réseaux n'est

³⁸ AFA 1000 FCFA (autour de 1,5 euro) le forfait extraction contre 3000 à 5000 FCFA (4,5 à 7,6 euro) dans le privé

pas encore fait par la commune³⁹, alors que les travaux sont terminés depuis juillet 2005, et que le personnel est déjà disponible et en attente au niveau du district sanitaire.

- De façon spécifique, en ce qui concerne **la mutuelle de santé de Gaé, le processus issu d'une demande d'un groupe de 8 habitants du village a abouti à une forte dynamique de mobilisation au niveau de deux villages** (Gaé et Ndiarème). Il reste encore **jeune et fragile**, au regard de certaines tensions perçues au sein de l'équipe dirigeante de la mutuelle et surtout du **manque d'organisation** constaté dans la structure (non maîtrise de leurs rôles par les dirigeants) et la gestion. Au moment du passage de l'équipe d'évaluation, il ne nous pas été possible d'avoir des chiffres précis sur le nombre d'adhérents, de bénéficiaires, ni même sur les rentrées des cotisations, du fait principalement des difficultés organisationnelles de la mutuelle. Il est sûr qu'une partie des cotisations sont payées puisque la mutuelle parvient à payer des factures entre 150 000 et 300 000 FCFA/mois (en moyenne selon les périodes). **Le Partenariat devra réfléchir à une nouvelle stratégie d'accompagnement de la mutuelle** au risque de voir cette expérience décliner. Elle pourra s'appuyer sur plusieurs leviers, entre autres : l'appui à l'actualisation des outils mis à disposition de l'équipe dirigeante ; la formation de la gérante qui n'a aujourd'hui aucun rôle clairement défini, pour assurer le fonctionnement et la gestion courante de la mutuelle ; l'appui à des actions de sensibilisation pour inciter au paiement régulier des cotisations.
- Plus globalement, l'impact des actions dans le domaine de la santé est positif à double niveau : i) au plan quantitatif, on a assisté à un accroissement de l'offre de soins par la construction et la réhabilitation de nombreuses infrastructures (centre de santé, poste de santé, case de santé, maternité) ainsi qu'à une amélioration de la fréquentation des structures de santé ; ii) au plan qualitatif, les apports majeurs portent sur l'amélioration des conditions de soin des populations et de travail du personnel de santé, ceci grâce aux appuis apportés en terme d'équipement, de fonctionnement et de formation.

Quels liens entre les constats faits sur les programmes et les inflexions données à l'action du Partenariat dans le cadre du nouveau programme 2006-2008 ?

Aujourd'hui, les principaux acteurs de la coopération décentralisée, les collectivités locales du Nord et du Sud (maître d'ouvrage) et leurs structures d'appui (Partenariat, ARD, ADC) souhaitent apporter après concertation, quelques inflexions majeures à leur coopération dans le cadre du nouveau programme 2006-2008. De l'analyse des évolutions envisagées deux orientations majeures ressortent :

- Au opérationnel : une refonte des programmes autour de deux axes majeurs
- Au plan institutionnel : Un repositionnement et une clarification du rôle du Partenariat et un plus grand engagement des collectivités locales du Nord dans l'appui à leurs homologues du Sud

- **La refonte des programmes**

Elle concerne les quatre principaux programmes (PAD, PSCO, SANTE, PAGM), en plus du PSPD, qui sont intégrés au sein de deux nouveaux programmes : le Programme d'Appui à la

³⁹ Lors du passage de la mission d'évaluation, le maire a évoqué des problèmes de lenteur au niveau des services publics mais que la commune avait déjà fait la demande.

Gestion Urbaine et le Programme d'Appui aux Services de Base. L'enjeu majeur de cette refonte est de favoriser une meilleure transversalité dans l'exécution des programmes.

En terme d'organisation, le Programme d'Appui à la Gestion Urbaine va englober le PAD et le PAGM et sera subdivisé en deux composantes (PAGU/Région de Saint Louis et PAGU/Ville de Saint-Louis ; alors que le programme d'appui aux services de base va intégrer les programmes Santé, PSCO et PSPD et sera composé de deux composantes (Santé et Education).

La refonte des programmes se caractérise principalement par :

- Un rétrécissement de la zone géographique d'intervention notamment pour la composante Région de Saint Louis (Dagana, Rosso, Niandane ont été choisies en fonction de l'état d'avancement correcte du PAD sur leur territoire). On peut toutefois s'interroger sur le devenir du PAD au niveau des 4 autres communes, en particulier celles de Golléré et N'Dioum qui disposent déjà d'un PIC. La coopération décentralisée va-t-elle se désengager de ces communes en estimant sa mission terminée avec l'appui à l'élaboration des PIC ou va-t-elle responsabiliser et appuyer l'ARD pour poursuivre l'appui à ces collectivités locales ? Quid de l'appui prévu initialement pour l'élaboration des PIC et de l'accompagnement des communes de Podor et Richard Toll ?
- Une extension de la zone géographique (au département de Podor) de la composante santé du programme d'appui aux services de base. Cette extension devrait permettre au Partenariat de conforter sa présence au niveau régional. Toutefois, il nous semble dommageable qu'un lien ne soit pas fait entre le PAGU et le programme d'appui aux services de base, notamment au niveau de la commune de Podor. En effet, l'exclusion de Podor du PAGU prive à notre avis la municipalité de la possibilité de bénéficier d'un appui pour définir une politique cohérente en matière de réalisation d'investissements sociaux de base.
- L'intégration du PSPD dans les programmes Santé et Education. Elle présente une certaine cohérence au regard des faibles moyens mobilisés antérieurement au bénéfice du PSPD. Toutefois, il s'agira de veiller à ne pas noyer les préoccupations fortes exprimées par les acteurs locaux en terme d'accompagnement des personnes défavorisées (handicapés, enfants de la rue) et surtout à ne pas casser la bonne dynamique de concertation et partenariat créée, via les cadres de concertation départementaux.
- Une volonté d'ancrage en milieu urbain de la démarche d'appui à la gestion municipale. Ainsi, l'enjeu de ce nouveau programme est de poursuivre l'appui à la maîtrise d'ouvrage au niveau de la ville de Saint Louis, tandis qu'à l'échelle régionale, il s'agit de promouvoir un développement social urbain basé sur un développement local participatif, au niveau des communes choisies. De notre point de vue, cette évolution va permettre au Partenariat de valoriser et d'expérimenter l'expertise acquise en matière d'ingénierie sociale urbaine sur d'autres communes moins importantes que Saint Louis. De même que la continuité entre le PAGM et le PAGU au niveau de la ville de Saint Louis avec l'ouverture à de nouvelles thématiques, développement économique locale (renforcement de la fiscalité locale), développement durable (concrétisation de l'Agenda 21 local), ..., ouvre de nouvelles perspectives pour l'ADC positionnée comme maître d'œuvre dans cette ville. Toutefois, concernant l'ADC, il s'agira de lui donner les moyens de faire face à ces

nouveaux défis par la formation, le renforcement des ses ressources humaines et les échanges avec les techniciens des collectivités locales du Nord.

- **Un repositionnement et une clarification du rôle du Partenariat et un plus grand engagement des collectivités locales du Nord dans l'appui à leurs homologues du Sud**

Au-delà de la refonte des programmes, des évolutions sont aussi envisagées, en ce qui concerne l'engagement sur le terrain du Partenariat et des collectivités locales du Nord dans l'animation, la conduite et le suivi des actions engagées.

- Pour le Partenariat, l'évolution sera tangible à un double niveau : i) un positionnement clair comme maître d'œuvre opérateur de coopération décentralisée pour le compte des collectivités locales. L'association partagera cette fonction avec d'autres structures, comme l'ADC, positionnée comme maître d'œuvre au niveau de la ville de Saint Louis, mais aussi l'AFVP, qui continuera d'intervenir en appui au Partenariat sur certains sites ; ii) Un positionnement géographique plus marqué en région, avec l'implantation de nouveaux moyens logistiques. Du point de vue de la mission d'évaluation cette évolution est positive dans la mesure où elle est synonyme d'une clarification du positionnement de l'association vis à vis des acteurs locaux du Sud et en même temps elle lui permet d'opérer une réorganisation par la mise en place d'antennes (en particulier sur Dagana et Podor) susceptibles de favoriser un meilleur rayonnement à l'échelle régionale.
- Pour les collectivités locales du Nord, il s'agit de les solliciter davantage sur la base de leurs prérogatives et compétences pour répondre aux demandes d'appui et de structuration de leurs homologues du Sud. La mission d'évaluation ne peut que saluer une telle évolution, qui a fait défaut au PAD lors de son exécution, mais pourrait permettre au nouveau programme PAGU de bénéficier du savoir faire des collectivités locales du Nord, en terme d'administration de la vie publique locale.

Enfin, une interrogation centrale demeure en ce qui concerne l'ancrage de la coopération décentralisée en milieu rural et la place des communautés rurales, dont un certain nombre d'entre elles sont déjà bénéficiaires des actions de cette coopération. La prise en compte des besoins du milieu rural doit-elle seulement se focaliser autour de la réalisation d'infrastructures au profit des populations? Ou doit-elle également intégrer l'appui à la définition de plan local de développement au profit des communautés rurales?

De notre point de vue, pour une prise en compte cohérente et efficace des besoins en infrastructures en milieu rural, les communautés rurales ont aussi besoin de se doter d'outil de planification du développement de leurs territoires. Elles ont en outre besoin de bénéficier d'un appui pour organiser la concertation inter-acteurs et la mobilisation sociale des populations pour une participation citoyenne au financement, à la gestion et l'entretien des réalisations.

6. Les actions de sensibilisation éducation au développement et d'animation territoriale au Nord

□ *Les actions d'Education au Développement*

Dès le début de la coopération avec la région de Saint Louis du Sénégal, l'association Partenariat a eu le souci de sensibiliser les lillois aux réalités des pays du sud, et notamment au mode de vie au Sénégal. Elle développe les activités d'éducation au développement depuis une quinzaine d'années et dispose à ce titre d'un agrément de l'Education nationale. Elle aussi en passe d'être « *labélisé* » comme association complémentaire à l'éducation Nationale. Plusieurs manifestations (expositions, spectacles conférences) ont été organisées en direction du grand public et des actions d'éducation et de sensibilisation au développement et à la citoyenneté internationale ont été développées dans la région Nord pas de Calais au travers d'un programme d'animation scolaire (dans les écoles, collèges et lycées).

Les activités proposées dans ce cadre (ateliers d'immersion, prêt de malles pédagogiques, animation de réseaux de correspondance scolaire...) ont rencontré un vif succès auprès des enseignants et des élèves.

- Les correspondances scolaires : Elles arrivent à mobiliser en moyenne 50 classes. Les principales difficultés portent sur les délais d'acheminement un peu long et le décalage dans les calendriers scolaires entre la France et le Sénégal.
- Les malles pédagogiques : Ils existent 4 malles et leur location est globalement en croissance (la durée de la location passe d'une semaine à deux semaines).
- Les animations scolaires : Elles portent sur la réalisation d'une exposition et d'un diaporama et la présentation d'objets et durent en moyenne une heure et demi. Elles sont en baisse, puisque leur nombre passe de 100 en moyenne à 70. Cette baisse semble s'expliquer par le fait que dans le même temps, les ateliers d'immersion ont augmenté en nombre. Une réunion de préparation est organisée avec les enseignants.
- Les ateliers d'immersion porte sur la reconstitution d'une ville et d'un village sénégalais. Ils étaient jusqu'à présent itinérants ce qui ne facilitait pas leur organisation mais devraient être permanents avec le projet Gaïa.

En terme d'information, malgré le mailing important qui est organisé (envoi fait auprès de 500 collèges, 300 lycées et 1200 écoles), il semble que c'est le « bouche à oreille » qui fonctionne le mieux.

Aujourd'hui, le succès rencontré par les actions d'animation et de sensibilisation et la volonté du Partenariat de renforcer son pôle « éducation au développement » ont conduit à la mise en place du projet Gaïa qui porte sur la création d'un Centre d'éducation au développement et la citoyenneté internationale qui ouvrira ses portes dans le quartier de Lille Sud dans le courant du premier trimestre 2006.

Le Centre d'éducation au développement et la citoyenneté internationale se veut à la fois un **espace d'ouverture sur le monde**, de connaissance et de respect des populations du sud et **un outil de dynamisation des projets pédagogiques** des établissements scolaires et des associations autour des questions d'intégration, de l'interculturel et du développement.

Les publics cibles de ce projet se sont élargis par rapport aux activités éducatives déjà développées. Le centre accueillera des élèves, des jeunes issus des associations de loisirs ou d'insertion, des étudiants et adultes (formateurs, éducateurs, techniciens, élus...). Des

animations test ont déjà démarré dans les lycées depuis la rentrée scolaire avec quelques difficultés administratives (lenteur) relevées.

Le Partenariat intervient aussi sur la formation d'adultes, un module (1,5 jours) a été organisé au bénéfice d'élèves de l'École de formation des acteurs sociaux (EFAS) de Lille, et des ateliers pédagogiques ont été organisés en lien avec l'IA (2 modules).

□ *Le projet réciprocité*

Il entre dans la logique d'accompagnement des actions d'échanges entre les organisations de la société civile et les populations du Nord et du Sud.

La mise en œuvre du « projet réciprocité » a permis de créer des liens directs entre structures de quartiers de Lille (maison de quartier de Moulin, centre social Lille centre) et de Saint Louis (Comité de développement de quartier de Diamaguène). Suite au séjour de représentants du CDQ de Diamaguène à Lille, et l'accueil de 16 jeunes et 3 animateurs lillois à Saint Louis, le projet devrait permettre d'accueillir un groupe de jeunes et d'animateurs des CDQ de Saint Louis à Lille, courant 2006.

Un réseau d'acteurs s'est constitué au nord à Lille et se réunit régulièrement. Il est composé de diverses catégories d'acteurs, associations, centre social, maison de quartiers (Ch'ti Teranga, STAJ Nord Artois, Centre social la busette, maisons de quartier Lille Moulin, etc.) qui sont en relation avec les maisons de quartier.

□ *Le soutien aux projets de coopération des organisations de la société civile*

Comme évoqué plus haut le Partenariat intervient également de façon ponctuelle en appui à des organisations de la société civile de la région Nord Pas de Calais (conseil, orientation, appui au montage et à la mise en œuvre des projets, etc.). D'ores et déjà plusieurs structures de la région bénéficient de cet appui : l'association Coopératrice, Association XIPPI, Association Pour un Sourire, Association Seneg'a Lille, lycée Henry DARRAS, collège Thérèse d'AVILLA, SEGPA Jean Zay de Lens, etc.). Le partenariat envisage en perspective de structurer et formaliser ce volet de son activité au Nord.

On peut également mentionner l'accompagnement de la coopération entre les lycées agricoles d'Arras, de Lommes et le Centre d'Initiation Horticole (CIH) de Saint Louis. Cette action mobilise depuis 1997, formateurs et élèves de ces structures autour d'échanges Nord/Sud et d'actions de soutien à la structuration et au fonctionnement du CIH.

Principaux constats et analyse

Au-delà de ces trois axes développés par le Partenariat dans ces activités au Nord, il est important de mentionner les points suivants :

- Les stratégies développées par l'association en terme d'alliance et de collaboration (montage de projets communs) avec d'autres organisations de solidarité internationale européennes (en Pologne et République Tchèque) sont utiles pour renforcer ces activités d'éducation au développement.

- Les relations développées avec quelques acteurs de l'éducation au développement en NPDC, en particulier le CRDTM⁴⁰ doivent être renforcées. L'association a également participé à la création du réseau LIANES et est membre du CA. Toutefois, son implication dans ce réseau reste limitée, ce que regrettent les animateurs de LIANES qui estiment que le Partenariat par son expérience en matière de coopération décentralisée et de négociation avec les collectivités locales peut accompagner l'action des autres associations membres. Des articulations existent certes, puisque le Partenariat participe déjà en tant que structure d'accompagnement au groupe de travail « appui aux porteurs de projet » de LIANES. Mais, l'association devra engager une réflexion d'ensemble pour définir les conditions, les modalités et les moyens nécessaires à la mise en place d'un partenariat plus actif avec le réseau associatif local en région Nord Pas de Calais.
- Des attentes fortes ont été exprimées par les collectivités locales du Nord qui souhaitent que le projet Gaïa ne soit pas un projet porté et animé uniquement par le Partenariat, mais qui cristallise un réseau important d'acteurs locaux de toute la région NPDC (associations, enseignants, élèves, centres sociaux, etc.).

Tentative de synthèse : Principales leçons tirées de l'analyse des programmes

Au Sud,

- Les actions de coopération portées par le Partenariat reposent autour de deux objectifs :
 - i) Le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage : appui à la mise en œuvre de la décentralisation ;
 - L'appui au développement territorial des collectivités locales de la région de Saint Louis : appui aux communes dans la réalisation de projets et accompagnement des dynamiques locales portées par la société civile.
- Différents programmes sont mis en œuvre par le Partenariat sur le terrain soit directement dans le cadre du programme triennal (PAD, PAGM, PSCO, Programme SANTE, PSPD), soit en appui aux acteurs locaux (coopération hospitalière).
- Les programmes se caractérisent par leur dimension régionale, leur grande diversité, leur complémentarité et leur cohérence globale au regard des orientations politiques définies au plan national par l'Etat sénégalais (DSRP, décentralisation, PDEF, etc.).
- Ils sont tous issus d'une concertation au plan local avec les partenaires (collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat, organisations communautaires) et répondent globalement aux attentes et préoccupations des populations, en terme d'amélioration des conditions de vie.
- Au plan opérationnel, l'exécution des programmes a été régulière mais a été en partie perturbée entre 2002 et 2003, d'une part, par les changements politiques intervenus au Sénégal (alternance et mise sous tutelle par délégation spéciale des collectivités locales) et, d'autre part, à cause du gel budgétaire au niveau du MAE.

Au Nord, le Partenariat est engagé dans des actions de mobilisation sociale et d'animation territoriale à différents niveaux :

⁴⁰ Centre Régional de Documentation Tiers Monde

- Le Partenariat développe depuis une quinzaine d'années des activités d'éducation au développement. L'association dispose à ce titre d'un agrément de l'Education nationale et est aussi en passe d'être « *labélisé* » comme association complémentaire à cette institution. Le succès rencontré par les actions sur le terrain et la volonté du Partenariat de renforcer ce pôle d'activités ont conduit à la mise en place du projet Gaïa qui porte sur la création d'un Centre d'éducation au développement et la citoyenneté internationale qui ouvrira ses portes au cours du premier trimestre 2006.
- Le Partenariat a aussi réussi à développer des actions en terme i) d'échanges réciproques entre structures de quartier du Nord et du Sud (projet réciprocité), ii) et de soutien aux porteurs de projets du Nord (associations, établissements scolaires et de formation professionnelle) engagées en partenariat avec des structures du Sud.

Les principales difficultés constatées concernent les points suivants :

Au Sud,

- Les stratégies mises en place pour l'accompagnement des acteurs locaux ne sont pas toujours adaptées dans le cas de certaines actions (c'est le cas notamment pour la mutuelle de santé du village de Gaé et l'appui au collectif des enseignants pour le montage du projet de CECI).
- La longueur des processus d'exécution des projets constitue parfois un frein dans la motivation et la mobilisation des acteurs locaux. C'est le cas notamment pour l'élaboration des PIC dans le cadre du PAD.
- Des retards sont observés dans la mise en fonction des infrastructures réalisées, mais sont souvent imputables à la lenteur des partenaires locaux à respecter leurs engagements (poste de santé de Dagana).
- Des difficultés subsistent également dans le calibrage et le dimensionnement des modules de formation, à l'image des formations dispensées aux élus locaux dans le cadre du PAD.
- Au niveau du programme PSCO, comme du programme Santé, les partenaires locaux déplorent le taux relativement élevé qui est exigé pour leur contribution financière (entre 20 et 25% du coût des réalisations).

Au Nord,

- L'association rencontre des difficultés dans la mise en place de relations de travail et de partenariat avec les autres organisations intervenant en solidarité internationale qu'il devra pallier par la définition de stratégies de partenariat plus actives avec le réseau associatif local en région Nord Pas de Calais.
- Elle est aussi confrontée à des difficultés dans la mobilisation des acteurs associatifs pour le montage du projet Gaïa. Elle doit ainsi éviter de porter et animer seule ce projet, et essayer plutôt de cristalliser un réseau plus important d'acteurs locaux de toute la région NPDC autour de cette action.

IV – Orientations et perspectives

1. L'évolution de l'association Partenariat

1.1 La question du positionnement institutionnel

- **Une évolution progressive du positionnement du Partenariat liée un engagement plus important des collectivités locales sur le terrain**

Aujourd'hui, force est de reconnaître que le Partenariat a de fait opéré une modification de son positionnement au regard de l'évolution du contexte : d'une part, avec la réaffirmation forte de leur fonction de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales au Nord et la revendication nouvelle de cette fonction par celles du Sud ; et d'autre part, avec l'émergence d'acteurs nouveaux comme l'ADC et l'ARD.

Par ailleurs, il existe aujourd'hui une volonté politique partagée des collectivités locales d'ouverture, d'articulation et d'organisation de la cohérence de leur coopération au niveau régional au Nord et au Sud. L'enjeu est de favoriser le dialogue politique et institutionnel et les échanges entre collectivités locales (élus, techniciens) à la fois au Nord, au Sud et dans le sens Nord/Sud.

- **La nécessité pour le Partenariat de renforcer les liens avec les structures d'appui au Sud et le réseau associatif au Nord**

Sur le terrain en région de Saint Louis, les relations entre le partenariat et l'ARD et l'ADC se caractérisent globalement par des liens étroits d'échanges et de travail, même si subsistent quelques incompréhensions. L'ARD tout comme l'ADC estime que le Partenariat a sa place sur le terrain doit continuer à développer, valoriser et partager l'expertise acquise sur le terrain avec les acteurs locaux dans le cadre de la coopération décentralisée. En région Nord Pas de Calais, il s'agit pour le Partenariat d'engager une réflexion d'ensemble pour définir les conditions, les modalités et les moyens nécessaires à la mise en place d'un partenariat plus actif avec le réseau associatif local. Et de notre point de vue, le projet Gaïa, de par sa dimension régionale, lui offre l'opportunité d'agir davantage en réseau et de renforcer la dynamique de mobilisation sociale au Nord.

- **Un positionnement clair du Partenariat comme opérateur (maître d'œuvre) par les collectivités locales**

Les collectivités locales et les acteurs locaux du Nord et Sud souhaitent que se poursuive la mobilisation de l'association Partenariat principalement autour d'une fonction de maître d'œuvre et sur la base de proposition de projets qui respectent les orientations définies par les maîtres d'ouvrage institutionnels (les collectivités locales partenaires). Le partenariat devra également dans l'exécution des actions sur le terrain clarifier son positionnement et apporter l'information nécessaire aux acteurs locaux, en ce qui concerne les actions engagées sur initiative propre en tant que Organisation de solidarité internationale et celles engagées comme opérateur au nom des collectivités locales en coopération décentralisée. L'information des acteurs et la clarification de son positionnement seront d'autant plus nécessaires, si les actions engagées en son nom propre par le Partenariat le sont en synergie et complémentarité avec les actions de coopération décentralisée entre collectivités locales des deux régions.

1.2. La question de la diversification et de l'élargissement des activités

- **Organiser une répartition des moyens de la coopération décentralisée de façon équilibrée, ceci pour favoriser une complémentarité entre le Partenariat, l'ARD et l'ADC au Sud**

L'analyse des relations entre le Partenariat l'ARD et l'ADC révèle tout simplement, au-delà des questions de positionnement institutionnel, **un enjeu central, en terme de et répartition et partage des moyens mobilisables par la coopération décentralisée** en région de Saint Louis. En résumé, ces trois structures ont besoin d'accéder aux moyens de la coopération décentralisée pour se renforcer, se maintenir et assurer leur missions, alors que les financements mobilisés par la coopération décentralisée (collectivités locales et MAE) ne sont pas extensibles. Ils restent stables ou risquent peut être de diminuer en perspective.

Le contexte actuel de la région de Saint Louis est marqué à la fois par la faiblesse des capacités d'intervention des collectivités locales (ressources humaines, financières) mais aussi par la rareté des structures d'appui aux collectivités locales compétentes. Ainsi, la coopération décentralisée a besoin de la présence de ces trois structures (Partenariat/ARD/ADC), pour poursuivre et conforter le mouvement engagée, en terme d'appui à la structuration et au renforcement des capacités de maîtrise des collectivités locales et d'accompagnement des dynamiques locales portées par les organisations de la société civile.

De notre point de vue, la coopération décentralisée constitue une modalité de coopération qui doit marcher de façon harmonieuse sur ses deux jambes Nord et Sud. Les collectivités locales partenaires doivent privilégier dans l'opérationnalisation des actions sur le terrain, des modes opératoires qui permettent l'équilibre et la complémentarité dans les actions et entre les acteurs.

Aujourd'hui, les collectivités locales, maître d'ouvrage de la coopération décentralisée, doivent définir des orientations claires et organiser une répartition équilibrée des moyens mobilisables de façon à : i) **favoriser l'émergence et la valorisation de l'expertise du Sud** ; ii) **faire de la place aux structures du Nord, ayant acquis de l'expérience et des compétences** au contact du terrain, dans l'accompagnement des actions de développement au Sud. En perspective quelque soit l'inflexion donnée au processus d'opérationnalisation des actions et le choix fait (mobilisation d'opérateur Nord et/ou Sud), la coopération décentralisée devra veiller à ce que l'intervention des opérateurs mobilisés s'inscrive dans une logique de renforcement des capacités des acteurs locaux (collectivités locales, organisations de la société civile) afin qu'ils puissent prendre le relais sur le terrain.

- **Quelles opportunités d'élargissement des activités de l'association Partenariat ?**

L'émergence de structures d'appui aux collectivités locales compétentes en région de Saint Louis et intervenant par ailleurs dans le champs de la coopération décentralisée provoque de fait un rétrécissement de la position du Partenariat, de même qu'une diminution des ressources qu'elle est susceptibles de mobiliser via la coopération décentralisée dans cette région. Ainsi, pour le Partenariat se pose aujourd'hui avec acuité la question de l'opportunité d'un élargissement de ses activités.

Pour les différents partenaires rencontrés, le Partenariat a bien le droit en tant qu'organisation de solidarité internationale autonome de **réfléchir aux opportunités de développement et d'extension de ses activités**. Toutefois, en région de Saint Louis, cette extension devra se

faire en toute logique dans le **respect des orientations définies par les collectivités locales** partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée entre les deux régions.

Ce point de vue des différents partenaires est également partagé par la mission d'évaluation qui estime nécessaire le repositionnement du Partenariat au regard de l'évolution du contexte au Sud comme évoqué plus haut. Dans cette optique, plusieurs pistes possibles d'extension et de développement de ses activités pourraient être explorées par l'association :

□ *En ce qui concerne les thèmes :*

A l'échelle de la Région de Saint Louis

- **Consolider les thématiques actuelles et renforcer l'ancrage régional de la coopération.** Les axes actuellement développés sont considérés comme cohérents et complémentaires et aucune autre attente nouvelle n'a été exprimée par les partenaires locaux. Toutefois, le volet appui à la décentralisation mérite d'être consolidé puisqu'il constitue le socle de base pour renforcer les capacités des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences et de la maîtrise d'ouvrage du développement de leur territoire. Les différents axes d'intervention même si ils sont mis en oeuvre à l'échelle régionale ne touchent pas aujourd'hui de façon effective tout le territoire de la région de Saint Louis. Il s'agira pour le Partenariat d'être force de proposition et d'engager la concertation avec les collectivités locales et les structures d'appui (ARD, ADC) pour bâtir une stratégie d'extension des actions des différents programmes à l'ensemble du territoire régional. Ce qui peut lui permettre d'étendre et de conforter son rôle de maître d'œuvre en appui aux collectivités locales aussi bien en milieu urbain qu'en zone rurale.
- **Mieux investir le milieu rural.** Ainsi, avec le repositionnement géographique (en cours) et susceptible de lui permettre de mieux rayonner à l'échelle régionale, le Partenariat doit mieux explorer la piste d'accompagnement des communautés rurales. A notre avis l'association doit faire évoluer son mode d'intervention en milieu rural aujourd'hui centré sur l'appui à la réalisation d'infrastructures vers un appui aux communautés rurales dans la planification du développement de leur territoire, ceci en lien avec l'ARD. Elle a de fait une carte intéressante à jouer en jetant les ponts entre l'urbain et le rural et en mettant en confrontation l'expérience acquise en matière de développement social urbain avec les initiatives déjà existantes notamment en matière de développement local, en milieu rural.
- **Valoriser sur de nouveaux espaces géographiques l'ingénierie développée en matière d'appui au développement des quartiers et de mobilisation sociale et d'appui à la constitution d'agence de développement communal.** L'expérience de l'ADC est novatrice et reste unique dans le cadre du Sénégal et même de l'Afrique de l'Ouest, si on se réfère aux pays de concentration de la coopération décentralisée (Sénégal, Mali, Burkina Faso). Il mérite d'être capitalisé et valorisé et peut servir d'exemple pour d'autres communes, au même titre que l'expérience de mise en place de Conseils de quartiers et de plans de développement de quartier développée depuis une dizaine d'années à Saint Louis. Il s'agira toutefois, pour le Partenariat de tirer leçon de ces expériences et de s'appuyer sur l'expertise locale formée (ADC, CDQ, etc.) pour pouvoir mieux agir, comme envisagé dans le futur programme PAGU dans les communes de Dagana, Rosso et Niandane.

A l'échelle de la région Nord Pas de Calais

- **Valoriser et renforcer les actions d'éducation au développement grâce à une meilleure collaboration et un travail en réseau avec le milieu associatif.** L'expérience d'éducation au développement constitue aussi un levier important de développement d'actions d'animation territoriale au Nord, en particulier avec le lancement prochain du projet Gaïa. Toutefois, un ancrage local fort de ce projet est nécessaire. En effet, le Partenariat devra organiser la mobilisation des acteurs locaux (réseau des enseignants, centres sociaux, maisons de quartier, etc.) et développer le travail en réseau avec le tissu associatif local en s'appuyant, en particulier sur des structures comme le CRDTM, LIANES coopération. L'association ne pouvant pas agir seule, il est important qu'elle s'appuie sur des relais locaux en région, susceptibles d'ancrer les actions d'éducation au développement sur le terrain.
- **Poursuivre et renforcer le partenariat à l'échelle européenne avec d'autres organisations de solidarité internationale.** Les articulations développées à l'échelle européenne en matière d'éducation au développement peuvent constituer des ouvertures vers des cofinancements européens. Mais, le Partenariat sera objectivement handicapé par la faiblesse de ses fonds propres, dans la mesure où l'Union Européenne exige au moins 15% de fonds privés pour le cofinancement aux guichets ONG.
- **Structurer et formaliser les actions d'appui aux porteurs de projets.** Le Partenariat devra s'engager dans la formalisation des activités d'appui aux porteurs de projets qui constituent un maillon important dans l'animation territoriale des actions de coopération décentralisée. Cela passe par la définition d'orientations et de stratégies claires en matière d'appui-conseil, de formation, et d'information (mise en place d'un centre ressource) et la mise à disposition d'outils aux acteurs locaux (associations, établissements scolaires, structures de formation, etc.), souhaitant initier des partenariats avec des acteurs homologues au niveau de la région de Saint Louis.
 - *En ce qui concerne l'extension en dehors du périmètre de la coopération Région de Saint Louis/Région Nord Pas de Calais*

La mission d'évaluation ne peut se prononcer de façon objective par rapport à la question de l'élargissement géographique des activités du Partenariat (en dehors de la région de Saint Louis). Tout au plus, elle peut émettre quelques opinions au regard des évolutions constatées dans la coopération entre les collectivités locales des deux régions de Saint Louis et du Nord Pas de Calais. De notre point de vue, plusieurs facteurs militent aujourd'hui en faveur d'un élargissement géographique des activités du Partenariat :

- i) En région de saint Louis, il y a de fait un rétrécissement de la position du Partenariat qui n'est plus le seul opérateur à agir en coopération décentralisée du fait de l'émergence de structures d'appui aux collectivités locales compétentes (ARD et de l'ADC) ;
- ii) les acteurs locaux en région de Saint Louis souhaitent que soit davantage privilégié la stratégie du « faire faire », considérée comme un moyen de faire émerger de nouveaux opérateurs susceptibles de prendre le relais dans l'animation et l'exécution des actions de coopération décentralisée sur le terrain.

- iii) Le partenariat tout en étant opérateur de coopération décentralisée reste avant tout une organisation de solidarité internationale autonome, qui de surcroît a toujours développé des stratégies propres en terme de mobilisation de ressources financières (au plan local ou internationale) pour conforter ses activités en région Nord Pas de Calais ou de Saint Louis.
- Iv) L'association a en outre développé une expertise intéressante notamment en terme d'ingénierie sociale urbaine et d'appui à la constitution d'agence de développement communal qu'il nous paraît pertinent de tester sur d'autres territoires, à la fois dans d'autres communes de la région de Saint Louis mais aussi à l'extérieur. Cette expertise mérite toutefois, en amont d'être documentée et capitalisée pour mieux servir.

Le Partenariat est donc aujourd'hui à la croisée des chemins et doit de fait développer des stratégies qui peuvent lui permettre de faire vivre et pérenniser ses activités. Ainsi, l'extension géographique envisagée sur différentes zones (Matam, Louga et Doukkaba Abda au Maroc) est une nécessité mais doit se faire à plusieurs conditions :

- **Clarifier les articulations avec l'ADOS avant d'agir sur Matam.** Les relations développées par le Partenariat avec l'ADOS peuvent déboucher sur des collaborations et le montage de projets concrets. Mais, il faudra que l'association veille à clarifier son positionnement et les articulations avec l'ADOS qui est une structure similaire (ONG/opérateur de coopération décentralisée), confrontée aux mêmes contraintes, en terme de développement et de maintien de ses activités. Ainsi, le Partenariat devra prendre exemple sur la position du CRNPDC qui souhaite intervenir à Matam, en complémentarité avec le Conseil Régional Rhône Alpes, mais en laissant à cette dernière le rôle de chef de file. Mais, globalement une intervention dans la région de Matam constitue une bonne piste, puisque le Partenariat est déjà intervenu dans cette région, considérée par ailleurs comme prioritaire par le CRNPDC.
- **Se positionner comme ONG opérateur sur la région de Louga.** Aucune collectivité locale de la région Nord Pas de Calais n'intervient dans cette région. Et le Partenariat ne pourra y développer des actions qu'au titre de sa fonction d'ONG. Des liens existent déjà avec le Conseil Régional de Louga qu'il conviendra de renforcer et cette région présente l'avantage d'être proche de Saint Louis.
- **Se positionner comme maître d'œuvre pour le CRNPDC à Doukkaba Abda.** La coopération décentralisée entre le CRNPDC et la région de Doukkaba Abda est une coopération naissante qui peut effectivement offrir des opportunités nouvelles pour des structures comme le Partenariat. L'association a déjà effectué une mission au Maroc et reçu une délégation marocaine à Lille. Elle devra toutefois prendre conscience et intégrer le fait que le contexte Maghrébin est différent de celui de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi, pour une intervention efficace le Partenariat aura nécessairement besoin de passer par une phase de « *déconstruction - reconstruction* » de ces outils afin de les adapter au contexte marocain.

2. Quelques recommandations

1. Au plan institutionnel

L'enjeu majeur pour les collectivités locales partenaires est de favoriser la coordination d'ensemble du programme de coopération entre les deux régions. Cette coordination se ferait à trois niveaux :

➤ **Mettre en place un cadre de concertation et de coordination au Nord**

Il s'agit d'assurer la cohérence de la coopération décentralisée en région Nord Pas de Calais en mettant en place un cadre susceptible de permettre aux collectivités locales engagées en coopération d'échanger sur leurs pratiques et expériences et d'harmoniser leurs démarches d'intervention. L'objectif est de donner du sens et de définir une vision commune de la coopération décentralisée à l'échelle régionale tout en respectant la spécificité et la lisibilité de chaque partenariat.

➤ **Mettre en place un cadre de concertation et de coordination au Sud**

Le Conseil Régional de Saint Louis a déjà initié avec l'appui de l'ARD, un cadre de concertation régional qui pourrait être activé et servir de cadre de concertation et de coordination des actions de coopération décentralisée à l'échelle de la région de Saint Louis. Ce cadre doit à notre avis être ouvert à l'ensemble des collectivités locales de la région sans hiérarchisation et dans le respect des prérogatives de chacune d'entre elles.

➤ **Constituer une sorte de comité de pilotage Nord Sud**

L'enjeu est de créer un temps fort d'échanges entre les collectivités locales du Nord et du Sud qui n'ont pas forcément toutes l'occasion de se rencontrer et de dialoguer ensemble sur les orientations de la coopération décentralisée entre les deux régions. L'organisation de comité de pilotage Nord/Sud pourrait toutefois se heurter aux difficultés liées à la prise en charge des frais de transport et séjour surtout pour les petites collectivités locales du Sud. Mais cela reste possible si les rencontres sont bien planifiées et que les collectivités partenaires se concertent et organisent de façon simultanée les réunions de suivi ou les rencontres de leurs comités de pilotage qui ont déjà cours.

2. Au plan opérationnel

2.1 Renforcer l'organisation de l'équipe technique du Partenariat

- L'équipe de Lille

➤ **Assurer une meilleure coordination opérationnelle de l'équipe de Lille**

- **Nommer un Directeur pour la structure de Lille.** Il s'agit d'évoluer vers la nomination d'un Directeur, maillon important qui manque aujourd'hui pour la coordination technique de l'équipe. Au regard des difficultés financières liées à la création de ce poste, il apparaît à la fois cohérent et pertinent de réfléchir dans un premier temps à la possibilité d'une promotion interne.

➤ **Optimiser le suivi des projets et programmes de coopération au Nord**

- Nommer un coordinateur pour le volet suivi des actions de coopération
- Renforcer le nombre de missions de suivi au Sénégal

➤ **Préparer le démarrage du projet Gaïa**

- Définir de façon précise les missions de l'équipe éducation au développement ;
- Nommer un coordinateur pour le volet éducation au développement ;
- Opérationnaliser le comité de pilotage du centre Gaïa ;
- Mobiliser et impliquer les principaux partenaires associatifs, CRDTM et LIANES coopération.

L'équipe de Saint Louis

➤ **Améliorer le suivi et l'accompagnement en rapprochant l'équipe du terrain**

- Concrétiser les propositions de repositionnement géographiques à l'échelle régionale par la création d'antenne locale décentralisée sur les autres départements (Podor, Dagana). Le Partenariat doit tirer les leçons de l'expérience menée avec l'installation de la volontaire à Dagana, sur le projet santé. Cela permettrait de mesurer les coûts moyens éventuels de la mise en place d'une antenne. Toutefois, il nous paraît important que soit privilégiée la piste de la mobilisation de salariés locaux pour l'animation des antennes, soit à travers un repositionnement des membres actuels de l'équipe, soit par des embauches nouvelles. De même, pour conforter et matérialiser les objectifs de transversalité des programmes, il sera intéressant de faire évoluer les missions actuelles des chargés de programmes et faire en sorte qu'ils soient des chargés de programmes polyvalents et non pas spécialisés par thème.
- S'appuyer sur des opérateurs locaux. L'enjeu est double : i) faire émerger et valoriser l'expertise locale, ii) et en même temps travailler à pérenniser les acquis de la coopération.
- Renforcer les moyens matériels de l'équipe. De notre point l'achat d'un véhicule tout terrain (4X4) s'avère nécessaire pour faciliter les déplacements de l'équipe dans certaines zones enclavées, surtout en milieu rural.

2.2 Prendre compte et respecter quelques principes d'actions forts

L'analyse du dispositif de coopération et du positionnement des acteurs devra en perspective intégrer quelques principes d'action :

- Une **responsabilisation des collectivités locales dans leur fonction de maître d'ouvrage** et le respect sur le terrain des orientations définies dans le cadre des coopérations décentralisées.
- **Réfléchir à une stratégie d'ensemble de mobilisation des services techniques déconcentrés de l'Etat**, ceci en lien avec l'ARD.

- **Donner plus de place au Nord au travail d'animation de mobilisation et d'accompagnement des acteurs du territoire** engagés et/ou intéressés à la dynamique de coopération décentralisée.
- **Développer les articulations entre l'équipe terrain Saint Louis et l'équipe Lille**, en favorisant davantage les échanges directs entre les salariés.
- **Privilégier la stratégie du « faire faire » et appuyer l'émergence d'opérateurs locaux** susceptibles d'accompagner la mise en œuvre des actions sur le terrain.
- **Améliorer la capitalisation des expériences** menées grâce à la mobilisation de compétences extérieures et à l'implication des acteurs locaux sur le terrain (organisation d'ateliers et de forums d'échanges et de réflexion).