INTER-ACTION Développement durable

Jean-Marie Collombon – Ibrahima ka

juin 2010

Evaluation externe de la coopération décentralisée Gironde – Houët 1993-2009

RESUME

Le Département de la Gironde a engagé, avec l'appui du F3E, une mission d'évaluation de la coopération décentralisée qu'il mène depuis 1993 avec la Province du Houët au Burkina-Faso.

Le processus évaluatif a été commandité par le Département, au bureau d'étude Inter-Action Développement durable. Il a été conduit par *Jean-Marie Collombon* (France), chef de mission, et *Ibrahima Ka* (Sénégal). Il a été suivi par un Comité de Pilotage présidé par *Pierre-Jean Roca*, délégué de Cap Coopération en Aquitaine.

La mission a eu pour objectif général d'évaluer le programme de coopération décentralisée entre le Département et la Province, qui se traduit par un ensemble d'actions et d'évaluer le dispositif de coopération.

Elle a eu pour objectifs spécifiques : 1) de réaliser un *bilan* des actions de coopération, 2) de faire un point sur les *structures* mises en place et 3) de mener une réflexion prospective sur le devenir de cette coopération et de formuler des *recommandations*.

La mission a été réalisée selon les principes méthodologiques d'une *évaluation participative et partenariale*. Elle a donc très largement associé les divers partenaires du processus, tant en Gironde que dans le Houët.

I – Bilan de la coopération Gironde-Houët

Appréciation d'ensemble

1 - La coopération Gironde Houët est une coopération qui a bénéficié, après la césure de 2003, d'une évolution positive. Elle s'inscrit assez bien dans les objectifs de la coopération franco-burkinabé.

Ayant misé, pendant des années, sur la création d'infrastructures d'éducation et de santé, puis, plus récemment, sur l'accès à l'eau potable, elle répond bien à certains besoins prioritaires de la population de la province du Houët.

Elle est fortement appuyée par les élus départementaux, dont le Président du Conseil Général Philippe Madrelle et le Vice-président Jean Touzeau. Elle bénéficie d'une image positive globale, tant en Gironde que dans le Houët.

Elle mobilise, en Gironde, un nombre restreint de partenaires, mais des partenaires très impliqués et compétents. Elle s'appuie, dans le Houët, sur un nombre également restreint de partenaires locaux, également motivés.

2 - Mais cette coopération reste très centrée sur la société civile. Elle ne contribue pas encore au renforcement des collectivités partenaires. Elle n'implique pas du tout les fonctionnaires départementaux. En ce sens, elle ne correspond pas suffisamment aux critères classiques de la coopération décentralisée, qui doit prioritairement viser à renforcer

les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires, tout en appuyant les organisations de la société civile.

Elle est dispersée sur des territoires trop nombreux et sur des domaines trop divers. Cela est peu compatible avec des moyens financiers affectés par le Département à la coopération internationale, qui sont restés stables, alors que le nombre de chantiers s'accroissait avec l'ouverture de programmes de coopération en Pologne, en Algérie et, prochainement en Turquie.

Le résultat mécanique a été une diminution régulière, depuis 2003, des moyens financiers affectés à la province du Houët par le Département.

Dispositif institutionnel et technique

Une convention générale a été signée en 1993 entre le Département de la Gironde et le Haut-Commissariat de la province du Houët, puis des conventions spécifiques concernant principalement la formation, ont été établies, entre institutions concernées. Elles se renouvellent par tacite reconduction. L'accord de coopération a été revu en 2005 pour 3 ans renouvelables, avec les mêmes signataires, le Département de la Gironde et le Haut-Commissariat du Houët.

Le dispositif mis en place dans le cadre de cette coopération s'est appuyé jusqu'à présent sur la charnière Département-Haut Commissariat. Le Haut-Commissariat est un échelon administratif et non pas une collectivité de plein exercice. Il n'y a donc aucune relation directe (convention de partenariat ou de projets) entre le Département et des collectivités locales burkinabé. La situation doit maintenant évoluer depuis la création, en 2006, des régions et des communes au Burkina-Faso.

L'action du Département s'appuie sur la Mission de Coopération Décentralisée (MCD) dont le rattachement administratif a fortement évolué au fil des années et qui est maintenant rattachée au Cabinet du Président du Conseil général.

La Mission est dotée de peu de personnel, compte tenu de la diversité des pays et des tâches très diverses qu'elle doit assumer. La situation s'est améliorée avec le passage en cadre B, en 2008, du chargé de mission recruté en 2006, mais cela est encore insuffisant.

La mission s'appuie, localement, sur un correspondant burkinabé qui assure le lien avec le Haut-Commissariat et avec les partenaires locaux. Bénévole pendant des années, le correspondant a maintenant un contrat avec le Département pour 42 h par mois de travail.

Le dispositif laisse une large part aux partenaires girondins (associations, organisations, institutions).

Dispositif financier

Le budget alloué par le Département à la MCD a concerné le programme coopération décentralisée mais aussi le programme de bourses Erasmus jusqu'en 2007.

Ce budget a été, en moyenne de 309 000 € depuis 2003. La part consacrée à la coopération avec la province du Houët a été de 65 539 euros en moyenne par an, depuis 2003, soit 27% du budget Projets de la Mission de Coopération. Ce montant est faible quand on le compare aux budgets de coopération d'autres départements.

De 1993 à 2003, le budget de coopération décentralisée avec le Houët a principalement servi à réaliser des infrastructures dans le domaine de la santé et de l'éducation (centre de santé, collège d'enseignement général, centre d'éducation de base, ferme-école) et à financer l'envoi de matériel et de conteneurs d'aide humanitaire.

Depuis 2003, l'intervention sur les infrastructures a été limitée à la maintenance et à de petits investissements). L'envoi de conteneurs a été arrêté. Ce choix paraît légitime compte tenu de la faiblesse des moyens financiers disponibles et des pertes constatées (coulage local).

Le budget sert actuellement à financer : 1) des actions dans divers domaines, portées par des partenaires girondins, 2) quelques dépenses dans le Houët (travaux et achats).

Une part, relativement faible, du financement de la Gironde va actuellement en direct aux partenaires burkinabé, qu'il s'agisse d'une association locale (projet de pépinière du CAMJH par exemple) ou Haut-Commissariat (divers travaux).

Les associations girondines qui interviennent dans le programme reçoivent une subvention annuelle qu'elles complètent avec des ressources propres. La part de ces cofinancements est importante, démontrant une réelle capacité des associations girondines à se mobiliser pour leurs projets dans le Houët.

Compte tenu des moyens disponibles, le programme apparaît dispersé sur un nombre important d'actions sur des territoires nombreux (4 communes, dont Bobo-Dioulasso, 2^e ville du pays).

Le dispositif de financement par le Département des associations girondines est fonctionnel et il est apprécié des partenaires girondins. Les partenaires burkinabé ne trouvent rien à redire.

La mission d'évaluation a toutefois noté que les délais de transfert financier étaient parfois très longs, plusieurs mois pouvant s'écouler entre la date de mandatement par le Département et la réception des fonds au Burkina.

Partenariat

Durant la période 1993-2003, le Département a essentiellement maintenu des relations avec l'Administration burkinabé concernée par la réalisation des infrastructures (Santé, Education Nationale, Formation Professionnelle), par l'intermédiaire du Haut-Commissaire.

Durant cette période, il a également maintenu des relations étroites avec les membres du Comité de Jumelage Gironde-Houët, en particulier pour la gestion de l'aide humanitaire et des véhicules d'occasion envoyés par le Département.

En raison de multiples et graves dysfonctionnements de ce Comité de jumelage dans la gestion de l'aide, mais aussi de la coopération dans le domaine des infrastructures, le Département a pris l'initiative de couper toute relation avec le Comité en 2003.

A partir de 2004, le centre de gravité du partenariat s'est radicalement déplacé de l'Administration d'Etat et de l'Administration provinciale, vers les organisations burkinabé de la société civile (OSC).

Le partenariat actuel implique un nombre relativement faible de structures. Il s'agit essentiellement d'établissements d'éducation et de formation, et d'associations de développement et de solidarité internationale.

Les relations avec l'Administration burkinabé ont pratiquement cessé en 2004, à la notable exception du Haut-Commissaire.

Le Département, par l'intermédiaire de la MCD, maintient actuellement des relations permanentes et cordiales avec les directeurs des établissements que le Département a réalisés : CSPS de Koundougou, Collège de Karankasso-Viguié, ou que le Département a aidés : ENEP, Lycée Mollo Sanou (bibliothèque), Collectif des Associations et Mouvements de Jeunesse du Houët (CAMJH).

Le partenariat entre la Gironde et le Houët est centré, au Nord, sur un petit nombre de partenaires (une demi-douzaine d'établissements scolaires et d'associations de solidarité internationale), disposant d'un ancrage fort, parfois ancien, dans le Houët.

Au-delà de quelques partenaires historiques (IUFM Aquitaine), le partenariat Nord s'est assez fortement renouvelé ces derniers temps (ISNAB, Lycée agricole de Blanquefort, MAS, collège de Rauzan).

Les partenaires girondins, qui ont peu d'occasions de se rencontrer, se connaissent assez peu et ils le déplorent.

Le nombre de partenaires de la Gironde dans le Houët est faible. Le partenariat historique avec le CAMJH à Bobo-Dioulasso est à noter.

Il s'agit plutôt de partenariats bilatéraux ponctuels entre associations, entre établissements scolaires.

Il n'y a pas d'instance spécifique de pilotage ni de temps et de lieux particuliers d'échange permettant aux différents partenaires de se retrouver entre eux, de mieux se connaître et, éventuellement de créer des synergies.

Pour le reste, la Gironde entretient des relations avec les structures qui ont bénéficié de l'aide du Département, surtout avant 2003: le CSPA de Koundougou, le Collège de Karankasso-Viguié, le lycée Mollo Sanou, la pouponnière Den Kanu, mais il s'agit plus de relations de donateur à bénéficiaire, et non pas de véritables relations partenariales.

Le partenariat reste inégalitaire: très peu de burkinabé se sont déplacés en Gironde, principalement pour des raisons de coûts des transports, le Département ne pouvant pas prendre en charge les billets d'avion des burkinabé pour qu'ils se rendent en Gironde.

Les partenaires du Houët déplorent tous le manque d'échanges construits et durables avec des partenaires girondins homologues (par exemple entre établissements scolaires, entre établissements hospitaliers, entre clubs sportifs etc.). Le partenariat qui se construit depuis 3 ans entre l'association VALT 33 en Gironde et l'association CAMJH dans le Houët est une exception qui démontre tout l'intérêt de ce type de partenariat construit dans la durée.

Il convient de noter également un nouveau partenariat, prometteur, qui s'est établi, depuis 2009, entre l'association MSP et l'Association pour le Développement du village de Souroukoudingan (ADS), qui a ouvert un créneau de coopération avec la commune de Karankasso-Viguié.

La concertation et la coordination restent insuffisantes avec certains des programmes et projets de coopération bilatérale, voire avec les programmes des collectivités françaises présentes dans le Houët, même avec le Département de la Haute-Vienne qui a un programme de coopération avec la commune de Bama dans le Houët et ceci malgré des tentatives répétées de la part de la MCD.

Appréciation globale des actions

Pertinence

Les actions conduites de 1993 à 2003, centrées sur la réalisation d'infrastructures, principalement dans le domaine de la santé et de l'éducation, étaient pertinentes dans le contexte de l'époque. Elles ne l'ont plus été par la suite, mais elles ont cependant contribué à résoudre certains besoins de la province.

Les envois de matériels, de véhicules d'occasion et de conteneurs, réalisés par le Département de 1993 à 2003, ont été stoppés à juste raison en 2003, après constats de multiples et graves dysfonctionnements du Comité de pilotage de Bobo-Dioulasso qui avait pris en charge la « gestion » locale de ces aides. Une partie n'arrivait même pas aux bénéficiaires.

Le changement de stratégie de 2004, assez radical, entériné par la convention de 2005, qui a ouvert la coopération dans le Houët sur le renforcement des capacités, sur les échanges et sur le partenariat entre organisations de la société civile du Nord et du Sud, était justifié. Il correspond bien aux besoins actuels du pays qui peut résoudre ses problèmes d'infrastructures avec des fonds autres que ceux de la coopération décentralisée française.

Cohérence

Les actions conduites par le Département entre 1993 et 2003 avaient leur propre cohérence. Elles correspondaient à une certaine vision de « l'aide au développement », maintenant totalement dépassée, mais qui pouvait se comprendre à l'époque.

Les actions actuelles sont cohérentes : elles correspondent bien à la stratégie du Département, définie en 2005 et qui vise à renforcer les capacités des acteurs locaux et à renforcer les échanges nord sud et les transferts de compétence.

Par contre, elles n'ont pas permis encore de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités burkinabé. Cela est normal car ces collectivités nouvellement créées (communes rurales) ne sont pas encore des partenaires réels pour le Département.

Efficacité

L'efficacité globale de la coopération a été entachée par l'échec de la ferme école, qui semble être sur le point d'être noyée sous les eaux d'un barrage, après avoir été construite par le Département. La mission d'évaluation n'a pas pu trouver d'informations sur cette ferme-école, ni en Gironde ni dans le Houët.

Elle a aussi, dans une moindre mesure, été entachée par la difficulté à faire prendre en charge par l'Etat burkinabé le complément d'investissement nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du Centre d'Education de base de Bô (eau et électricité, toujours pas installées 5 ans après la construction) ;

Tous les autres projets d'infrastructures programmés de 1993 à 2004 ont été réalisés et ils sont opérationnels : construction du CSPA de Koudougou, du CEG de Karankasso-Viguié, aménagement de la bibliothèque du lycée Mollo Sanou, construction de l'orphelinat Dan Kanu. En 2009, la réalisation du forage de Souroukoudingan a aussi été menée à bien dans de bonnes conditions.

Des actions comme l'appui de longue durée apporté par le Département au Collectif des Associations et Mouvements de Jeunesse du Houët (CAMJH) ont été très importantes pour la consolidation de cette structure qui a émergé au moment où la Gironde mettait en place sa coopération avec le Houët. Cet appui a évolué pour se concentrer actuellement sur le renforcement des capacités (formation d'animateurs et formation de formateurs) à partir d'un partenariat nord-sud, impliquant VALT 33, particulièrement efficace ;

L'appréciation de l'efficacité souffre cependant de l'absence d'une véritable programmation sur plusieurs années, avec des objectifs clairs, des résultats attendus, des moyens précis mis en œuvre au nord comme au sud, un calendrier. La programmation actuelle apparaît plutôt comme une programmation « au fil de l'eau » en fonction d'opportunités. Cela a des avantages en permettant au Département de réaliser des actions diverses avec très peu de moyens, mais ne donne pas de visibilité suffisante au programme.

Efficiences

L'efficacité est globalement bonne. Si l'on excepte les envois de conteneurs, les moyens mobilisés par le Département ont été utilisés de manière satisfaisante. Il semblerait toutefois, que les problèmes des conteneurs ne sont en rien imputables au Département, mais plutôt aux dirigeants burkinabé du Comité de pilotage.

Les résultats des actions prouvent la bonne efficacité du programme de coopération: le Centre de Santé de Koudougou est en fonctionnement et accueille 4500 malades et réalise 800 vaccinations par an, le CEG de Karankasso-Viguié accueille 180 élèves par an, la bibliothèque du lycée Mollo Sanou est au service des 1300 lycéens et de leurs professeurs, la pouponnière Den Kanu accueille en permanence plus de 50 orphelins, les 3 700 habitants du village de Souroukoudingan ont de l'eau potable etc.

Il en est de même des actions dites « d'échanges » : avec une mise de fonds assez faible, le Département permet à des institutions, en particulier des établissements d'enseignement comme à des associations girondines, de mener à bien des opérations d'échanges.

Ces organisations girondines trouvent de leur côté les compléments de financement dont elles ont besoin. C'est le cas, chaque année des échanges entre l'IUFM Aquitaine et l'ENEP de Bobo-Dioulasso. Mais c'est aussi le cas d'actions plus ponctuelles comme les échanges entre l'ISNAB et le CAMJH ou entre le collège de Rauzan et le collège Ste Marie de Tounouma.

Pérennité

La pérennité des infrastructures construites par le Département n'est pas assurée pour l'avenir. Ce sont les communes burkinabé qui ont maintenant la charge de l'entretien des bâtiments. Si le problème de l'entretien des bâtiments du CAMJH, avec l'appui de la municipalité de Bobo-Dioulasso, ne devrait pas poser beaucoup de problèmes, il n'en est pas de même pour les bâtiments comme le CSPS de Koudougou ou le CEG de Karankasso-Viguié.

La mission d'évaluation se pose de sérieuses questions concernant la capacité des communes rurales à assumer ces charges. Elles ne disposent pas du personnel d'entretien compétent et n'ont pas de budget suffisant.

La question se pose également pour les forages, les communes ayant aussi, maintenant, la charge de leur entretien et du personnel qui doit s'en occuper.

La majorité des échanges, à la notable exception des stages de l'IUFM Aquitaine, trop ponctuels et demandant trop d'efforts aux institutions pour trouver le complément au financement départemental, ne pourra pas se poursuivre.

II – Propositions et recommandations

Domaine	Recommandations
Politique de coopération	- Revenir aux <u>fondamentaux</u> de la coopération décentralisée : trouver un juste équilibre entre renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires et renforcement de la société civile
Stratégie d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> - Considérer 2010 comme une <u>année de transition</u> qui devra permettre à la fois de consolider les acquis (projets en cours) et de préparer la suite. - Organiser, fin 201, une rencontre pour tirer le bilan de l'année transitoire et programmer les actions de coopération pour 2011 – 2013 - Concevoir un <u>programme triennal 2011-2013</u>, sur la base d'objectifs partagés avec les partenaires burkinabés - Revoir la stratégie d'intervention en fonction des <u>moyens financiers disponibles</u> : limiter fortement les domaines d'intervention et le nombre d'actions, si les moyens restent faibles. Modifier l'ambition si les moyens augmentent - Tenir compte des Orientations Sectorielles et des Plans Nationaux du Burkina Faso. Se mettre en conformité avec les Stratégies Nationales (ex. municipalisation des services de l'eau) et tenir compte des Plans Communaux de Développement dans lesquels doivent s'insérer les projets réalisés par la coopération Gironde-Houët

Dispositif institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer et signer un <u>nouveau protocole d'accord</u> entre le Département de la Gironde et les Communes partenaires - Redéfinir, en 2010, le rôle du <u>correspondant local</u> de la Gironde dans le Houët - Demander à chaque Commune burkinabé partenaire de désigner un <u>réfèrent élu</u> et un <u>réfèrent technique</u> - Mettre en place un <u>Comité de pilotage</u> avec une section Nord en Gironde et une section Sud dans le Houët, et définir des modalités de rencontre régulière Nord Sud - Elaborer, en 2010, de manière participative et concertée, un <u>manuel de procédures</u> et le soumettre à l'approbation des partenaires au nord comme au sud - Assurer la <u>formation d'accompagnement</u> nécessaire, tant des girondins que des burkinabé, et prévoir un <u>dispositif d'accompagnement</u> des partenaires dans le Houët.
Dispositif financier	<ul style="list-style-type: none"> - Donner une grande priorité à la <u>recherche de cofinancements</u> en France (MAEE, agence de bassin, collectivités territoriales d'Aquitaine, entreprises, mutuelles, fondations, personnes privées) - Appuyer les partenaires burkinabé dans la <u>recherche de financements complémentaires au Burkina</u> (coopérations bilatérales et multilatérales, ONGs, fondations) - Les aider, pour cela, dans la formulation et le montage des projets, ce qui implique un appui spécifique - Maintenir le dispositif de <u>soutien aux associations</u> girondines, qui donne satisfaction, mais améliorer certains points (délais) et travailler davantage à sa normalisation (manuel de procédures) ; - Pour les dépenses locales dans le Houët (investissements, achats) envisager de faire transiter les financements destinés aux Communes par la <u>Trésorerie de la Région des Hauts Bassins</u> qui semble offrir des garanties adéquates et conformément aux souhaits du gouvernement burkinabé
Actions	<ul style="list-style-type: none"> - Tenir compte, dans le choix des domaines d'intervention et dans le choix des actions, de la <u>nouvelle stratégie</u> définie en 2010 par le Département et qui sera mise en application sur la période 2011-2013 - Choisir les actions en fonction d'une <u>batterie de critères</u> prédéfinis, tels que la mobilisation partenariale en Gironde et dans le Houët, le cofinancement, la durabilité (économique, sociale et environnementale) et la prise en compte du genre - Favoriser la mise en place de certaines <u>actions à caractère pilote</u>, dont le coût est réduit, mais l'impact important en terme d'innovation et de renforcement des capacités. Il peut s'agir d'<u>actions multipartenariales</u> ayant un effet de synergie (ex. synergie lycée professionnel de Bobo-Dioulasso-entreprise girondine-centre de recherche) - Garder le <u>souci de l'équilibre</u> entre les actions de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des Communes burkinabé, et les actions de renforcement de la Société civile

Partenariat	<ul style="list-style-type: none"> - Chercher à favoriser l'établissement de <u>liens directs et durables</u> de partenaire à partenaire (établissements scolaires, structures sanitaires et sociales, associations de quartier, associations culturelles, clubs sportifs etc.) entre la Gironde et le Houët. Mettre en place un dispositif spécifique pour y parvenir - Chercher dès à présent à mobiliser de nouvelles <u>collectivités locales</u> partenaires en Gironde (communes ou EPCI) afin de créer des synergies et de faciliter la mobilisation
Education au développement	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'élaboration d'<u>outils pédagogiques multimédias</u> fondés sur des études de cas Gironde-Houët, à destination des enseignants des établissements scolaires girondins - Mettre en place diverses actions (information, sensibilisation), voire des mesures incitatives, visant à favoriser <u>l'implication des agents du Département</u> dans cette coopération - Poursuivre la formation, initiée en 2010 dans le cadre de la présente évaluation, des partenaires girondins et des agents du Département et des collectivités associées
Notoriété	<ul style="list-style-type: none"> - Mieux insérer la coopération internationale dans la <u>stratégie de communication externe</u> du Département, afin d'améliorer la notoriété de la coopération - Elaborer pour cela des <u>outils</u> spécifiques (vidéo, exposition) ou utiliser les supports existants (site Internet du Département, bulletin départemental)
Coopération entre collectivités	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir des contacts avec les représentants des <u>autres collectivités françaises</u> qui interviennent dans le Houët afin de parvenir à développer des synergies. Commencer par le Département de la Haute-Vienne qui a une coopération avec la commune rurale de Bama dans la province du Houët - Chercher à mettre en place, à titre expérimental, au moins une <u>action concertée</u>, dès 2011, sur un thème d'intérêt commun comme la gestion de l'eau. Monter cette action avec les communes burkinabé partenaires et associer des financeurs d'Aquitaine, comme l'Agence de bassin et les collectivités (amendement Oudin)