
Rapport d'évaluation -

La coopération décentralisée entre la province d'El Kef (Tunisie) et le département de Seine Maritime (France)

SYNTHESE



9 octobre 2023

Corinne Lajarge
Sonia Sliti



Ciedel

Plan de la synthèse

1. Synthèse des éléments de bilan
2. Effets des actions menées par domaines de coopération
3. Articulation de la coopération avec les politiques publiques
4. Le dispositif institutionnel
5. Principales recommandations

Introduction

Dans sa stratégie de relations internationales, le département de la Seine-Maritime a développé depuis 2014 un partenariat de coopération décentralisée avec la Région d'El Kef.

Dès le début, cette coopération a bénéficié d'un fort ancrage aussi bien dans les services départementaux que dans le territoire de la Seine-Maritime, et d'une forte mobilisation des parties prenantes au Kef, notamment dans les services déconcentrés de l'État.

Cette coopération s'est également caractérisée par la volonté de fonder les relations sur le principe d'intérêt mutuel et d'appuyer le développement des relations entre les différents acteurs des deux territoires afin qu'ils puissent l'un et l'autre tirer un bénéfice des projets mis en œuvre.

4 thématiques ont été retenues comme prioritaires et ont structuré la relation et le choix des actions :

- la lutte contre le réchauffement climatique et l'agriculture durable,
- la culture, le patrimoine et la lecture publique,
- la jeunesse
- la santé et la sécurité civile.

En 2019, le département de Seine Maritime a souhaité évaluer les premières années de cette relation partenariale. L'évaluation avait une double dimension rétrospective et prospective, et ses enjeux se situaient principalement à deux niveaux :

- en termes de **redevabilité** : faire le bilan des activités de coopération menées par les différents partenaires pour en mesurer le niveau de réalisation, ceci dans une perspective de valorisation ;
- en termes de **stratégie pour l'avenir** : permettre aux parties prenantes de dresser des perspectives en matière d'ajustement et de changement stratégique concernant l'approche d'intervention (territorialisation, diversification d'acteurs et de thèmes, genre) et de dispositif de pilotage.

Cette synthèse résume les éléments figurant dans le rapport final de l'évaluation rendu à l'issue de trois années d'accompagnement du département de Seine Maritime dans sa coopération décentralisée avec le gouvernorat du Kef.

1. Eléments de bilan concernant les actions de la coopération

Concernant les thématiques, les premières années de la coopération ont été marquées par de nombreux échanges dans des domaines très variés tels que la jeunesse, la lecture publique, le patrimoine, la santé, la sécurité civile et l'agriculture. A partir de 2019, ce sont les thèmes de l'agriculture durable et la lutte contre le changement climatique qui ont constitué le principal des actions.

Il est important de relever la grande **diversité des acteurs** impliqués dans cette coopération au long de ces premières années de partenariat, diversité qui en fait tout son intérêt et son potentiel.

Schéma n°1 Les acteurs français impliqués dans la coopération (22 organisations)

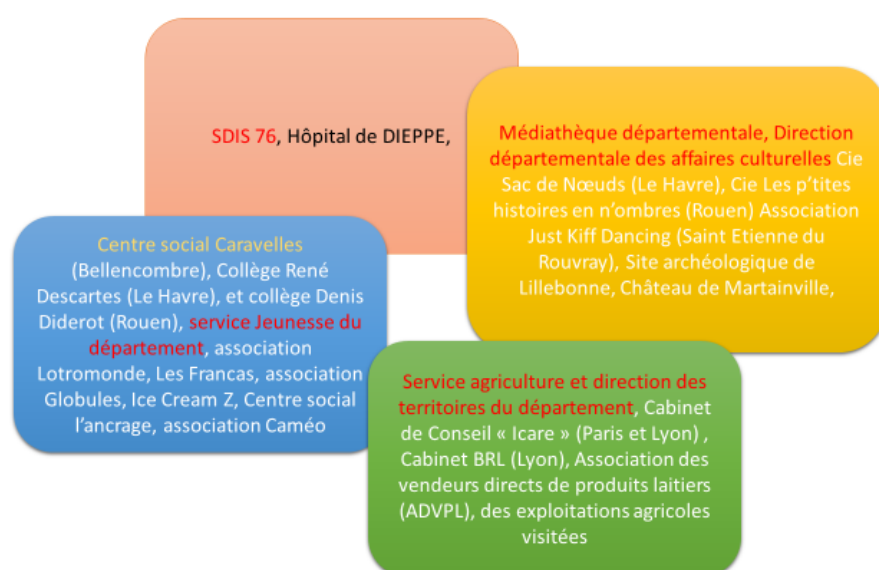


Schéma n°2 Les acteurs tunisiens impliqués dans la coopération (22 dont 12 bibliothèques)

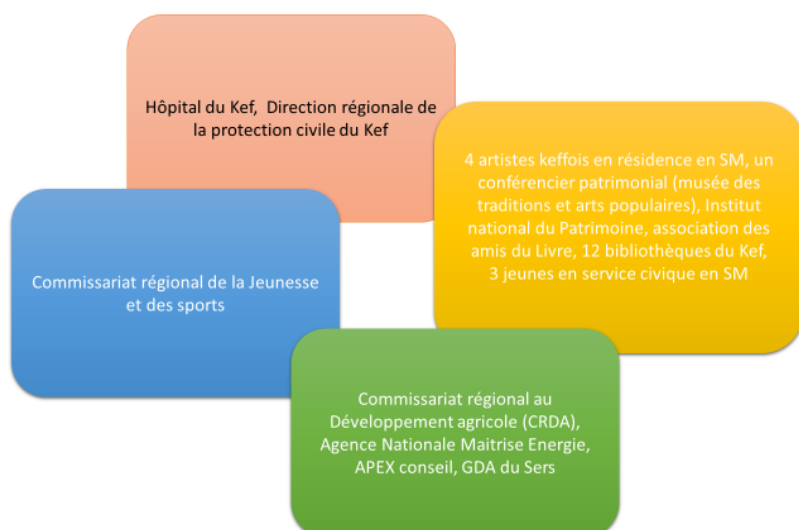


Tableau 1. Bilan récapitulatif des actions, des institutions mobilisées et du nombre estimé de personnes concernées.

	Où	Jeunesse, culture	Lecture publique	Patrimoine	Santé	Sécurité civile	Agriculture Climat	Urg. covid
Nombre d'actions	France	3	1	2		1	1	
	Tunisie	4	2		1	1	5	1
Nombres de personnes /institutions mobilisées	France	1 Collèges, 4 classes	2 Responsables médiathèque	Musée Martainville Lillebonne		2 Respons. SDIS	2 personnes service agri, deux bureaux d'études	
	Tunisie	4 artistes	12 bibliothécaires du Kef	Un conférencier Un musée Un groupe de jeunes	Hôpital du Kef	Idem	Grand nombre d'acteurs notamment durant pcet	
Nombre de « bénéficiaires »/ « Participants »	France					12 pompiers		
	Tunisie	6 encadrants 28 jeunes 3 services civiques Une centaine d'élèves de 3 ^{ème} et 4 ^{ème} .	840 enfants (estimation) 17 bibliothécaires (oct 17) 4 compagnies de théâtres : 2 tunisiennes et 2 françaises		3 pers.	12 pompiers	50 femmes GDA Sers Dont 6 éleveuses accueillies en SM	

Types d'actions mises en œuvres



- Dons de livres
- Dons de matériel informatique
- Equipement d'une caravane (Web radio)
- Aménagement d'une fromagerie



- Etudes Plan Climat Energie Territoire (diagnostic GES)
- Elaboration PCET (concerté)
- Ficol : étude de faisabilité pour des investissements d'atténuation du CC



- Des échanges (de jeunes, de bibliothécaires)
- Des échanges entre pompiers
- Des échanges entre bibliothécaires
- Un chantier de fouilles archéologiques
- Des résidences d'artistes
- Accueil de jeunes en Service civique en France



- Des formations (agricultrices, bibliothécaires, pompiers)

- Des missions techniques de diagnostic ou d'appui

Le bilan global de la coopération décentralisée entre la Seine Maritime montre une diversité d'acteurs mobilisés sur les territoires en lien avec les thématiques prioritaires par les exécutifs politiques des deux collectivités. Comme énoncé plus haut cette diversité peut donner un sentiment d'éparpillement. Elle est pourtant fidèle à l'esprit de la coopération décentralisée : une relation politique et technique qui donne lieu à un double maillage territorial autour de sujets prioritaires par les exécutifs. On constate en outre, à la lecture des rapports et comptes-rendus de mission, que les actions programmées ont été réalisées. Ce qui interroge dans le cas de la relation entre la Seine Maritime et le Kef est plutôt le manque de durabilité des actions, et le fait que ces dernières n'aient pas permis la structuration de liens pérennes entre les institutions des deux territoires.

2. Synthèse des principaux effets de la coopération

L'un des enjeux de cette évaluation était de mesurer, autant que faire se peut, les effets de la coopération. L'angle choisi était triple : regarder les effets sur les personnes, les institutions et le territoire.

Si on fait la synthèse des éléments recueillis dans les entretiens, les principaux effets constatés dans le cadre de cette coopération sont d'ordre personnels (individuels) et professionnels. Il est plus facile de les repérer pour la partie française, même si certaines actions sont pensées dans une perspective d'appui vers la Tunisie plus que dans une approche d'intérêt mutuel.

Les effets sur les institutions et sur le territoire n'ont **pour l'instant** pas pu être documentés suffisamment.

La question de l'apport des actions en lien avec l'agriculture durable et le changement climatique serait à creuser à l'issue de la FICOL.

Tableau récapitulatif des effets repérés.

	Tunisie	France
Sur les personnes	Mise en confiance, estime de soi, enrichissement humain dans la rencontre.	Sentiment d'utilité, engagement, enrichissement humain, ouverture, Prise de recul par rapport à la société
Sur les personnes comme professionnels	Mise à jour de connaissances techniques sur certains sujets. Montée en compétence dans le domaine concerné Donne de l'énergie, des idées Augmentation de la motivation dans le cadre des activités (plus de participation)	Ouverture ou Confirmation de choix professionnels pour certains jeunes Montée en compétence Prise de recul Redécouverte du sens de l'action
Sur les institutions	Des outils (diagnostic, plan d'action) dans le domaine du changement climatique et de l'agriculture.	Dynamique d'équipe du service jeunesse au démarrage Notoriété de certaines structures
Sur le territoire	Effet du PCET et de la Ficol à documenter ultérieurement	Renforcement du lien entre acteurs du territoire et services du département

L'évaluation montre que des effets de la coopération sont indiscutables pour les personnes qui sont engagées dans cette relation partenariale. Il est pourtant encore difficile de les objectiver, et il est vivement recommandé de se doter de repères et d'outils de suivis permettant à l'avenir de les mettre en lumière et de les valoriser.

Les effets sur les institutions et le territoire ne sont pour l'instant pas très marqués. Ceci résulte d'une double difficulté comme nous avons essayé de le montrer dans le rapport :

- Les institutions doivent s'engager dans des relations pérennes pour que la coopération produise

des effets sur leurs missions et leur fonctionnement.

- Elles le feront d'autant mieux que chacun d'elle aura réussi à exprimer des attentes et que les actions programmées entreront en résonance avec leurs propres préoccupations et agendas de travail.

La question des effets renvoie au principe d'intérêt mutuel qui fondait le lancement de cette coopération. Il a été constaté que dans la réalité (hormis pour les actions dans le secteur de la jeunesse) la plupart des actions consistait en un appui de la France vers la Tunisie.

D'une part, une incompréhension persiste entre les acteurs sur le sens de l'intérêt mutuel et sur la perception de ce qu'est une coopération, et ce aussi bien entre acteurs français, qu'entre acteurs tunisiens et a fortiori entre acteurs français et tunisiens.

D'autres part l'intérêt mutuel se construit. Ce qui a été très bien fait en amont du lancement de la coopération, a probablement été considéré comme acquis et n'a pas été suffisamment partagé avec les acteurs mobilisés ultérieurement au fil de l'eau. De fait cette approche reste pour l'instant marginale dans les modes opératoires de la plupart des acteurs engagés encore aujourd'hui dans cette coopération.

3. Articulation de la coopération avec les politiques publiques

La coopération décentralisée entre la Seine Maritime et le Gouvernorat du Kef est issue d'un diagnostic croisé qui avait permis d'identifier des enjeux communs à ces deux territoires. A ce titre les thématiques et les actions choisies étaient très articulées aux enjeux exprimés par les autorités politiques locales des deux pays. Il est cependant important de noter que le contexte, aussi bien local, national qu'international a fortement évolué. Les acteurs de la coopération devront donc prendre le temps de repenser les enjeux.

Dans tous les domaines de la coopération, en France comme en Tunisie, il a été constaté que les actions s'articulaient bien avec les politiques publiques sectorielles et/ou territoriales. Cette mise en cohérence a été un souci constant des autorités tunisiennes, françaises et de tous les acteurs rencontrés, quel que soit le domaine considéré et à chaque étape de l'identification, en passant par l'élaboration du projet jusqu'à sa mise en œuvre.

Il est important de souligner cependant que la Seine Maritime et le gouvernorat du Kef se heurtent à une incompréhension en matière d'approche de coopération avec les bailleurs de fonds internationaux. Ces derniers perçoivent difficilement la spécificité de l'apport des collectivités territoriales et peinent à articuler leurs interventions avec ces dernières.

Pour l'avenir les deux collectivités peuvent ancrer leurs actions de coopération dans leurs documents d'orientations politiques respectifs. Par exemple Le choix fait par le Département de structurer son intervention en Seine Maritime autour de la « Lutte contre les fractures et la promotion de la solidarité ». Un même travail devrait évidemment être réalisé en lien avec les documents d'orientation stratégique du gouvernorat du Kef, qui n'ont pu être mobilisés pour l'instant dans le cadre de ce travail.

4. Forces et faiblesses du pilotage de la coopération

Les dispositifs politiques et techniques de pilotage et d'animation de la coopération étaient clairement précisés dans les documents conventionnels entre les deux collectivités. De fait, les engagements réciproques ont été relativement bien respectés malgré les difficultés du contexte à la fois national et international

Il y a donc eu une régularité dans les échanges en dépit des crises institutionnelles et malgré la pandémie. Cependant cette apparence de régularité masque un turn over permanent du personnel politique aussi bien en Tunisie qu'en France. En outre on remarque une quasi absence de relation entre les missions. Enfin la différence de statut et de niveau de responsabilité ne favorise pas le dialogue politique.

En France le pilotage technique est clairement assuré par la cellule de coopération du Département. En Tunisie ce portage n'est pour l'instant pas assuré par les services du gouvernorat. C'est le correspondant de la coopération qui joue à la fois le rôle d'initiateur, de mobilisation, de mise en œuvre et de reporting. La continuité et l'engagement des personnes qui animent cette coopération depuis le début ont largement contribué à la coopération entre la Seine Maritime et le Kef d'être solidement ancrée et visible dans le paysage de la coopération décentralisée entre la France et la Tunisie. Le sérieux des dossiers déposés ont permis de faire jouer un effet levier important et d'amplifier les actions.

Cependant les difficultés rencontrées pour le suivi et l'animation des relations de coopération entre les acteurs ont constitué un frein à la pérennisation de leur mise en relation. Le non fonctionnement des comités techniques sur le terrain n'ont pas permis une émulation entre les porteurs de projets dans les axes de coopération et entre les axes.

On constate un réel malentendu entre la perception que les acteurs ont de leur rôle, de leurs marges de manœuvre, et la volonté initiale des promoteurs de cette coopération qui était de permettre le développement d'un véritable maillage territorial entre les deux espaces en Seine Maritime et au Kef. Ce malentendu est probablement renforcé par l'absence d'un portage technique fort en Tunisie.

Il est suggéré que soit nommée ou confirmée dans ses fonctions une personne en responsabilité au niveau du gouvernorat, avec un cahier des charges précis de ce qui est attendu en termes d'animation de la relation entre la France et la Tunisie et entre les acteurs tunisiens.

Un dispositif de concertation transversal pourrait être créé et régulièrement réuni en Tunisie et en France.

Le pilotage technique serait laissé aux acteurs en présence dans la mesure où ils auraient une vision plus claire de leur autonomie et de leurs marges de manœuvres.

Cela suppose une réelle animation des temps de travail collectifs et surtout l'utilisation d'outils de suivi permettant à chacun de suivre l'avancée des actions programmées.

Il est clair que la coopération décentralisée doit rester une modalité souple de pilotage d'actions au service du développement de chacun des territoires. Mais seule l'animation et la rencontre des acteurs (tout en les responsabilisant) peut conduire à rendre durables les actions et les relations.

Au-delà de l'animation, une solution proposée pour contribuer au renforcement du maillage territorial entre les deux territoires peut consister à lancer un appel à projet pour susciter des initiatives qui seraient initiées, portées, mises en œuvre par les acteurs. Les animateurs en charge du portage technique viendraient en appui si besoin aux porteurs de projets, sans se substituer à eux.

5. Perspectives et synthèse des recommandations / la coopération à la croisée des chemins, entre renouvellement et continuité

5.1 Le contexte en 2023

Des points forts peuvent être mis en avant qui sont autant d'encouragement à continuer cette coopération.

Des forces vivantes existent pour faire vivre ce partenariat

- = La grande majorité des acteurs interrogés dans le cadre de l'évaluation ont exprimé un ressenti positif par rapport à leur expérience dans la coopération.

- = La réalisation de deux missions politiques à seulement quatre mois d'intervalle est également un indicateur favorable d'une volonté de relancer le partenariat.

- = Les acteurs en présence peuvent s'appuyer sur la cellule coopération décentralisée du département et sur le correspondant de la coopération

La coopération décentralisée est fortement soutenue par les autorités étatiques françaises et tunisiennes

- = Cette volonté des autorités s'inscrit dans un contexte où la coopération décentralisée franco-tunisienne semble se relancer.

Ces orientations politiques de la coopération française, en appui à la coopération décentralisée avec la Tunisie, s'inscrivent dans le cadre de la politique de voisinage de la France. Cet appui est supposé contribuer à la décentralisation, et par extension à la démocratie locale.

Comme le résume une personne responsable au sein du Ministère français des affaires étrangères « *Tous les voyants sont au vert* ».

Cette vision positive du contexte ne doit pas masquer les contraintes et les points de vigilance

= Le processus de décentralisation en Tunisie marque le pas, et des interrogations se font jour sur ses évolutions à court ou moyen terme.

= les tensions internationales à l'échelle mondiale ainsi que la crise économique qu'elles exacerbent en France et en Tunisie font passer la coopération au second plan pour beaucoup de personnes et d'institutions.

5.2 Pourquoi et sur quels thèmes continuer cette coopération ?

Il appartiendra aux autorités politiques en présence de préciser pourquoi elles souhaitent continuer à coopérer. Si elles veulent pouvoir le faire (et les deux missions de novembre 2022 en mars 2023 ont déjà précisé les choses) **l'équipe d'évaluation préconise une mise à jour du diagnostic qui avait prévalu au démarrage de la relation de coopération.**

En France, ce diagnostic pourrait par exemple être réalisé en questionnant les principaux services du département et en croisant les informations recueillies avec les feuilles de routes de chaque direction.

Les thèmes doivent logiquement découler des enjeux des territoires, qu'ils soient communs ou complémentaires.

= Communs car ils concernent aussi bien la Seine Maritime que le gouvernorat du Kef : on peut citer par exemple la jeunesse, mais aussi les incendies, la culture de paix ou l'adaptation au changement climatique, et l'agriculture durable.

= Complémentaires car chaque territoire trouvera chez son partenaire un appui possible. La décentralisation, si cette thématique est reprise pour la Tunisie, prendrait probablement plus de sens dans la mise en relation de communes (comme c'est le cas dans la coopération avec le BAM). Le contexte est pour l'instant un peu incertain, mais une opportunité existe avec le programme Expect qui permet le financement de mission d'élus et de techniciens par la DAECT.

Des pistes existent d'ors et déjà et ont été évoquées par les personnes rencontrées durant l'évaluation :

- Dans le domaine de la **lecture publique**, la Seine Maritime pourrait s'inspirer des pratiques « d'aller vers » développée par les partenaires tunisiens.
- Dans le domaine **agricole** les acteurs interrogés relèvent que l'implication à l'international peut redonner du sens aux organisations professionnelles agricoles qui semblent avoir perdu le sens de leur regroupement
- Les professionnels de la **jeunesse** insistent aujourd'hui encore sur l'importance de donner l'opportunité aux jeunes des milieux ruraux de s'ouvrir à l'international et de voyager.
- En matière de **protection civile** des thèmes ont été suggérés par les interlocuteurs rencontrés *« la DRPC du Kef dispose par exemple d'une expertise sur la gestion des feux de forêts, avec des moyens contraints, qui pourrait être intéressante à partager avec le SDIS de la Seine-Maritime. Autant que possible, on cherchera une réciprocité sur la formation / le partage d'expérience.*

Toujours concernant le choix des thèmes, la question des compétences départementale apparaît parfois comme un frein dans le discours de certains interlocuteurs. Il est pourtant tout à fait possible de mobiliser les services des collectivités dans le cadre de leurs compétences tout en favorisant la rencontre des acteurs du territoire dans une optique d'animation territoriale.

Les autorités de Seine Maritime ont exprimé en novembre 2022 le fil rouge de la coopération, qui concerne la lutte contre les fractures, et les solidarités.

Selon ce qui a pu être relevé par plusieurs acteurs durant l'évaluation, la coopération décentralisée, telle qu'elle a été vécue jusqu'à présent donnait parfois l'impression d'une trop grande dispersion, eu égard aux montants disponibles. Il est donc souhaitable d'une part d'explicitier mieux la logique du maillage territorial. Il est tout aussi important de prioriser les axes de coopération en lien avec les forces disponibles et l'acuité des enjeux pour chacun des territoires. Là encore, cette priorisation devrait pouvoir être mise en débat lors de temps de travail suffisamment longs pour prendre tout leur sens.

Par contre, ce qui semble évident, en lien avec les résultats de la présente évaluation et les enjeux d'avenir du dialogue entre nos pays (notamment en matière de francophonie et de développement d'une culture de paix) est l'idée de mettre la jeunesse au cœur des actions de coopération.

5.3 Recommandation concernant le choix des actions et le type de projets à soutenir ou mettre en œuvre, localisation des actions

Choisir des thèmes, des actions, des types de projet interroge le pilotage politique et technique de la relation de coopération

= Il est très important de mentionner qu'il existe une attente de certains acteurs pour **finaliser des actions** qui ont été engagées et qui de l'avis des interlocuteurs tunisiens ne sont pas terminées (par exemple concernant l'informatisation de l'hôpital du Kef).

= Des demandes avaient été exprimées mais n'ont pas abouti : il serait préférable de se questionner sur celles-ci et de voir quelles réponses apporter. Il ne s'agit pas forcément de répondre à toutes les sollicitations, mais bien plutôt d'explicitier les choix qui sont faits.

= Il apparaît clairement que les projets susceptibles de produire le plus d'effets pour les parties en présence sont les projets favorisant les échanges (entre jeunes, agriculteurs, pompiers, etc.) Ces projets, doivent être privilégiés par rapport aux projets d'investissements qui n'ont pas montré de vraie plus-value. Il est ressenti comme important par les acteurs que les projets permettent la rencontre entre personnes situées « à la base », très en demande de ce type d'échange.

= l'appui institutionnel en Tunisie est également à soutenir : des moyens existent en Tunisie mais les professionnels du Kef ne sont pas toujours en mesure de les mobiliser. La contribution au diagnostic

organisationnel de certains services du gouvernorat permettrait peut-être d'identifier les appuis possibles de la part des services du département de Seine Maritime.¹

= En relation avec la nature des deux territoires en relation (et des enjeux qu'ils rencontrent) il semble intéressant de favoriser le maillage territorial, et de permettre une mobilisation d'acteurs plus éloignés des centres urbains.

= La question de la jeunesse reste une thématique qui peut être centrale dans la coopération entre les deux territoires. Elle permet de mobiliser un public ciblé (reste à définir là ou les tranches d'âges concernées), tout en étant transversale à différentes thématiques. Qu'il s'agisse de sport, de patrimoine, de sécurité civile, ou de culture, la place des jeunes et/ou le travail entre professionnels travaillant avec des jeunes, peut constituer un élément structurant pour la coopération. Cela peut être combiné avec un questionnement sur la lutte contre les fractures et la solidarité. Enfin cela prend tout son sens en lien avec le positionnement institutionnel du service relation international.

5.4 Recommandations concernant le pilotage de la coopération

Au regard de la nature particulière d'une relation de coopération décentralisée, il semble important que les autorités politiques accentuent la fréquence de leurs échanges et prennent du temps pour dialoguer en amont sur les enjeux et les attentes respectives des deux collectivités et de leurs territoires.

Il peut être par exemple intéressant de faire des points en visioconférence, entre les missions, pour s'informer de l'avancée des projets, de l'évolution du contexte et plus simplement pour garder la relation.

En ce qui concerne le pilotage technique il est réellement souhaitable que les animateurs de cette coopération laissent les acteurs porter eux-mêmes les projets identifiés (aussi bien concernant l'élaboration que la mise en œuvre) pour se concentrer sur l'animation des relations, notamment dans une dimension transversale qui est attendue par les acteurs. Cette animation devrait être plus régulière, afin de créer une émulation entre les institutions et les personnes engagées, leur faire sentir « qu'ils participent de quelque chose ».

Un appel à projet, pour susciter des initiatives, peut contribuer à faire émerger des relations entre acteurs investis dans une relation de coopération.

La condition de ce pilotage renouvelé repose sur la mobilisation effective d'une personne au niveau du gouvernorat du Kef qui soit en capacité de soutenir les initiatives (et non de les contrôler), de les coordonner si nécessaire.

¹ Les projets d'appui institutionnels ne sont en rien contradictoires avec l'approche par l'intérêt mutuel

En France, si on regarde la coopération décentralisée avec la Tunisie en prenant du recul et en interrogeant le périmètre d'intervention de la cellule de coopération internationale du département, il est visible que le service est sous doté en moyens humains, eu égard à la diversité des sujets traités et du nombre de partenariats à accompagner. Ce renforcement devrait se faire dans l'optique d'améliorer l'animation, et la dimension suivi/évaluation/redevabilité des coopérations du département de Seine Maritime.

Il est enfin recommandé que les règles de communication et de travail entre les deux interlocuteurs officiels pour le pilotage technique soient le plus explicites possibles. Le correspondant de la coopération garderait quant à lui son rôle de traducteur : il pourrait apporter son appui aussi bien pour susciter des initiatives que pour décoder les contextes, animer la relation en appui aux deux cellules de coopération.

5.5 Proposition d'un séquençage des évolutions

Si on essaie de rassembler les différents éléments de préconisation de ce rapport dans un calendrier, le schéma pourrait être le suivant, en termes d'étape pour repenser la relation de coopération.

Début 2024

- Signature d'une Lettre d'engagement entre les deux départements
- Structuration technique de la relation : consolidation du service relations internationales en Tunisie, cadrage des modalités de travail en commun et redéfinition des missions de la personne en charge de l'appui.
- Lancement d'un appel à projet / d'une manifestation d'intention (en s'appuyant sur l'identification de porteurs de projets intéressés par la Tunisie)

Deuxième partie de 2024

- Organisation d'un séminaire international regroupant les acteurs (aussi bien institutionnels que de la société civile)
- Animation d'une réflexion sur les enjeux de la coopération pour les deux territoires, sur les modalités de cette coopération