

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

EVALUATION DE LA COOPERATION SEINE MARITIME / PROVINCE DU BAM

Synthèse du rapport final

mai 2012

Christophe Mestre et Mathias Bazie



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

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France

+33 4 72 77 87 50

ciedel@univ-catholyon.fr

www.ciedel.org

1. Préalable

Une coopération décentralisée inscrite dans le temps long.

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

Une coopération unique

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

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

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

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

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

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

² idem

2. Vision commune et qualité des relations partenariales

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

Constats et évaluation :

Des relations entre acteurs qui s'améliorent

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

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

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

Mais des relations qui ne reposent pas sur une vision commune

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

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

Recommandations :

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

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

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

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

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

3. Dispositifs institutionnels

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

Dispositif politique :

Constats et évaluation :

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

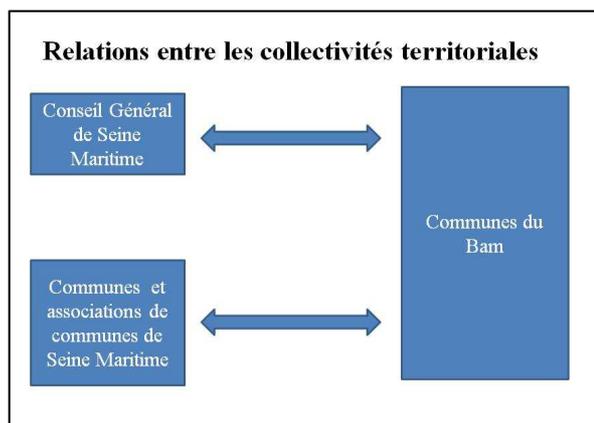
En revanche, ce dispositif, assez lourd, s'est centré sur l'instruction et le suivi des projets, sur la répartition des subventions et de fait, a peu joué le rôle d'espace de décision politique sur les orientations de la coopération décentralisée. Ceci peut s'expliquer par un faisceau de facteurs complémentaires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

- Une ambiguïté entre concertation et décision

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

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

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



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

- Un manque de dialogue politique entre élus

Les élus, que ce soit dans les relations entre élus communaux français et burkinabè, ou entre élus départementaux français et élus communaux burkinabè, pratiquent peu le dialogue

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

- Une carence du travail technique

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

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

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

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

Recommandations :

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

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

Cette redéfinition passe par :

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

CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon tel : 04 72 77 87 50 e-mail : ciedel@univ-catholyon.fr site : www.ciedel.org p 6/18

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

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

Dispositif technique :

Constats et évaluation :

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

- en Seine Maritime, une chargée de mission coopération décentralisée et une assistante à mi-temps, qui ont à leur charge l'ensemble de la politique de coopération décentralisée et de solidarité internationale du Conseil Général de Seine Maritime (coopération avec le Bam, coopération avec Haïti, dispositif d'appui aux associations...).
- Le personnel est localisé au sein de la direction économie et emploi, dans le service développement local, tourisme et coopération décentralisée,
- dans le Bam, un opérateur recruté sur appel d'offres en 2008, pour une période initiale de trois ans, prolongée par un avenant jusqu'à mi novembre 2011, pour un budget annuel situé entre 29 000 à 37 000 euros. Cet opérateur, SOSSI BF avait pour mandat « le suivi de leur programme de coopération décentralisée 2008 /2010 et l'accompagnement des acteurs de ce programme »³.

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

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

Recommandations :

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

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

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

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

Ce service serait :

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

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

Renforcer le dispositif technique en Seine Maritime

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

Ce dispositif technique pourrait évoluer dans plusieurs directions complémentaires :

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

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

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

Dispositif financier :

Constats et évaluation :

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

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

Recommandations :

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

- Généraliser le transfert financier de Trésor public à Trésor public
Le financement des projets communaux, provinciaux et le cas échéant du service intercommunal devraient pouvoir passer par des transferts financiers de Trésor public à Trésor public, de manière à respecter totalement la réglementation burkinabè.
- Renforcer la participation des communes burkinabè
A l'heure actuelle les communes burkinabè participent à hauteur de 5 % au budget des projets soutenus par le Conseil Général de Seine Maritime. Dans une optique de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes et dans la continuité du renforcement de la capacité de collecte de la fiscalité locale, il serait pertinent que ce montant soit relevé, ou pour le moins, appliqué à l'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée (missions, réunion des instances, service technique provincial...).
- Mettre en place un dispositif de suivi du versement des fonds entre les services compétents
Les difficultés de transferts financiers viennent en grande partie d'un manque de communication entre services du Conseil Général de Seine Maritime, services du Trésor public burkinabè et acteurs de la coopération décentralisée. La mise en place d'une procédure de suivi et de modalités d'information entre le Conseil Général de Seine Maritime, le service technique provincial et les communes du Bam pourra résoudre ce point.
- Mettre en place un fonds de développement au Burkina Faso
Pour les projets communaux et provinciaux, le budget du Conseil Général de Seine Maritime pourrait être abondé sur la ligne d'un fonds de développement provincial (par exemple sur le FPDC⁵ ou sur une ligne type ARD⁶ des Hauts Bassins). Dans ce cas, le dispositif politique fixerait les grandes lignes de l'utilisation de ce fonds (pourcentage pour les projets provinciaux et pour les projets communaux, critères des droits de tirage par commune, enjeux prioritaires à prendre en compte...) qui serait traduit dans un règlement intérieur et un manuel de procédure. Un comité d'octroi composé d'élus et de personnes qualifiées (y compris un ou deux représentants du dispositif politique) étudierait les projets et déciderait des financements accordés, et pourrait les accorder en conformité avec les procédures du code des marchés publics burkinabè.
- Rechercher des financements complémentaires pour des projets structurants
Le Conseil Général de Seine Maritime a déjà mobilisé des financements externes auprès de la DAECT du MAEE. Dans une optique de développement des actions structurantes au niveau du Bam et de la Seine Maritime, il y a la possibilité pour le Conseil Général de Seine Maritime de monter des dossiers auprès de différents bailleurs comme l'AESN ou l'Europe sur différentes lignes de financement (éducation au développement, ANE/AL...) portés soit par le Conseil Général de Seine Maritime, soit par les communes seinomaines, soit par les communes du Bam.
- Ouvrir l'éligibilité des projets à des actions réalisées exclusivement en Seine Maritime
À ce jour, le Conseil Général de Seine Maritime ne finance pas les actions des comités de jumelage et associations réalisées exclusivement en Seine Maritime. Or l'évolution vers une coopération d'intérêt mutuel basée sur les enjeux des deux territoires, demandera de

⁵ Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales

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

développer quantitativement et qualitativement des actions en direction des populations du département. A ce titre, l'éligibilité de projets en direction des habitants du département sera importante à envisager.

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

4. Instruments et outils

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

Constats et évaluation :

Au niveau des outils :

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

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

Au niveau de l'information :

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

Recommandations :

Au niveau des outils :

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

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

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

Au niveau de l'information :

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

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

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

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

5. Résultats des actions menées

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

Constats et évaluation :

Dans le Bam :

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

Projets provinciaux

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

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

Projets des communes

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

Projets des comités de jumelage :

Il existe deux catégories de projets :

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

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

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

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

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

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

Dans le département de la Seine-Maritime :

Au niveau des comités de jumelage :

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

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

Recommandations :

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

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

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

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

CIEDEL

Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon tel : 04 72 77 87 50 e-mail : ciedel@univ-catholyon.fr site : www.ciedel.org p 15/18

6. Développement d'une coopération de territoire à territoire

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

Constats et évaluation :

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

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

Recommandations :

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

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

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

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

Pour cela il sera nécessaire de :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Monter des dossiers de financement européens pour démultiplier les moyens

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

Ces projets novateurs pourraient être les suivant :

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

7. Des conditions réunies pour aller plus loin

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

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

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