gouvernance territoriale

ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DU SUD DANS LA GOUVERNANCE DE LEUR TERRITOIRE

Comment
la coopération décentralisée
peut-elle renforcer les capacités
de maîtrise d'ouvrage
des collectivités partenaires ?

Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences

Rapport complet - Volume B

Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire

Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?

Enseignements tirés d'une capitalisation d'expériences

Rapport complet - volume B
Avril 2009

© tous droits réservés

Ce document détaille les monographies de 5 partenariats de coopération décentralisée ayant constitué l'échantillon de base d'une capitalisation d'expériences.
Le thème de cette capitalisation était le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales du Sud, dans le cadre de la coopération décentralisée (au sens français).
Il es›t complété par un deuxième volume qui présente les enseignements communs issus de la démarche de capitalisation, ainsi que par des annexes.
Enfin, une synthèse de l'étude a été réalisée, ainsi qu'une plaquette sur les enjeux du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, à destination plus particulière des élus locaux.

Le PAD-Maroc, projet d'acompagnement du processus de décentralisation marocain, apporte également son appui à la coopération entre collectivités locales françaises et marocaines autour du transfert d'expérience et de savoir faire dans la gestion locale et l'exercice des compétences dévolues aux collectivités marocaines. Ce programme contribue au renforcement des capacités de ces collectivités.

Cités Unies France est l'association des collectivités territoriales françaises engagées dans l'action internationale.
Depuis plus de trente-cinq ans, elle accompagne et soutient la coopération décentralisée.

Le F3E (Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations) regroupe des ONG et des collectivités territoriales françaises engagées en coopération pour le développement. Sa mission est de les aider à améliorer la qualité de leurs interventions, notamment en les accompagnant dans leurs démarches d'études.

PAD-Maroc
(Projet d'Accompagnement du processus de Décentralisation marocain)
Annexe du Ministère de l'Intérieur
Hay Riad - Rabat, Maroc
Tél. : +212 037 28 61 93

www.padmaroc.org

Cités Unies France
9, rue Christiani
75018 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 53 41 81 81

www.cites-unies-france.org

F3E
(Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations)
32, rue Le Peletier
75009 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 44 83 03 55

www.f3e.asso.fr

EDITORIAL

Si la coopération décentralisée est basée sur des relations humaines, elle est également portée par des institutions. Souvent accompagnées par les acteurs de leur territoire, deux collectivités territoriales nouent un partenariat parce qu'elles partagent des enjeux de politique publique et de gouvernance, considérant que cette coopération naîtra une dynamique fructueuse pour elles-mêmes et pour leur territoire respectif.

Cette forme de coopération permet à des collectivités de travailler en dépit de leurs différences d'horizons sur des thèmes de développement local et territorial qui leur sont communs.

Les démarches de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage sont au coeur de cette vision. Elles reposent sur l'idée qu'en unissant leurs forces par des échanges entre pairs, deux collectivités du Nord et du Sud parviendront à mieux gouverner leurs territoires.

Ce sont ainsi des démarches éminemment politiques - au sens noble du terme. D'où l'importance que le F3E (Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations) Cités Unies France et le PAD Maroc (Projet d'Accompagnement du processus de Décentralisation marocain) ont attaché à cette capitalisation d'expériences.

A noter que cette étude se base sur les savoir-faire de collectivités impliquées dans des partenariats de coopération décentralisée.

La question du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités était dans tous les esprit depuis des années. Mais il manquait un travail pour en préciser les contours et donner aux collectivités territoriales des repères opérationnels. Nous espérons que cette étude contribuera à combler cette lacune, et apportera une pierre significative à l'édifice de la gouvernance locale.

Enfin, nous tenons à souligner l'intérêt que nous avons trouvé à piloter conjointement cette étude.
Le partenariat entre le F3E, Cités Unies France et le PAD Maroc - et, au-delà, les pouvoirs publics français - aura été particulièrement fructueux, combinant des compétences et des postures très complémentaires. Il est emblématique de ce rapprochement entre l'Etat et les acteurs de la coopération décentralisée - voire non gouvernementale -, rapprochement qui nous semble stratégique pour l'avenir de la coopération internationale et que nous souhaitons contribuer à renforcer.

Une capitalisation par qui ? Pour qui ?

Cette capitalisation a été réalisée à partir des expériences et savoir-faire de cinq partenariats de coopération décentralisée, à travers l'implication des personnes citées ci-dessous. Puis elle a été enrichie de réflexions apportées par une quinzaine d'autres collectivités territoriales et organismes français.
L'étude a été accompagnée par une équipe de consultants, chargée d'accompagner les partenariats dans la formalisation de leurs savoir-faire, de faire émerger les enseignements communes, puis de concevoir les documents finaux. L'équipe Act-Gret, composée de consultants Nord et Sud, a été coordonnée par Patrice Noisette.
Un comité de pilotage a dirigé l'ensemble de la démarche et a alimenté la réflexion tout au long de l'étude. Ce comité a été présidé par une personne ressource indépendante, Katia Horber-Papazian. Il a été animé et coordonné par Bruno de Reviers (F3E), lequel a également contribué à finaliser les documents publiés.
La capitalisation a été cofinancée par le F3E, ainsi que le PAD-Maroc pour l'analyse des partenariats franco-marocains, et une participation de CUF pour l'édition des documents.

Les cinq partenariats de coopération décentralisée

Communauté d'agglomération Évry Centre Essonne / Commune de Kayes (Mali)

CA Évry : Jean-François Mangelaire, responsable du Service coopération décentralisée ; Jean Hartz, vice-président ; Moussa Bah, représentant de la CA d'Evry à Kayes – Coopération Développement Agglomération Nouvelle d'Evry : Emmanuel Cuffini, président – Commune de Kayes : Fousseyni Konaté, Maire-adjoint.

Conseil général de Loire-Atlantique (avec plusieurs collectivités au sein de Guinée 44) / Commune urbaine de Kindia et les 9 communautés rurales de développement de la Préfecture de Kindia (Guinée)

CG Loire-Atlantique : Michel Merlet et Bernard Deniaud, conseillers généraux ; Stanislas Marcetteau, chef du service des relations internationales – Association Coopération Atlantique Guinée 44 : Pierre Demerle, président ; André Louisy, vice-président ; Nicolas Martin, directeur ; Grégoire Gailly, coordinateur en Guinée ; Selly Keita, responsable du pôle société civile – Mairie de Kindia : Mamadou Drame, maire ; Yaya Keita 1er vice-maire – Société civile : Morlaye Sylla, président des Maraîchers de Kindia et vice-président de l'ONG APEK.

Région Aquitaine / Région du Souss-Massa-Drâa (Maroc)

Région Aquitaine : Elisabeth Gay, chef de mission ; Pascale Maitreau, chargée de mission – Région Souss-Massa-Drâa : Bachir Ahechmoud, vice-président ; Latifa Yaakoubi, secrétaire générale ; Jean-Marie Renversade, conseiller.
Région Rhône-Alpes / Région de Tombouctou (Mali)
Région Rhône-Alpes : Marc Noailly, responsable de la coopération décentralisée ; Région de Tombouctou : Dédéou Traoré, conseiller régional, chef du PADL

Conseil général de Seine Saint-Denis / Commune de Figuig (Maroc)

CG Seine-St-Denis : Marie-Hélène Chambrin, chargée de projets, Service des relations internationales et de la coopération décentralisée ; Ségolène Seressia, direction des espaces verts ; Danielle Amate, responsable du BAPE et Patrick Sarda, chef du service des grands travaux, Direction de l'eau et de l'assainissement ; Pascal Jarrige, chef de projet à la Direction des systèmes d'information – Hydrasol : Abdelkader Bensaoud, directeur – Commune de Figuig : Amar Abbou, 1er vice président ; Brahim Bahou, responsable de la coopération décentralisée ; Mostapha Lali, président.

L'équipe des consultants

Fouad M. Ammor, Tempus Maroc
Mamadou Fadiala BA, Odyssée
Pierre Meyer, ACT Consultant
Patrice Noisette, ACT Consultants
Virginie Rachmuhl, GRET
Emilie Barrau, GRET

Le comité de pilotage

Commanditaires de la capitalisation :

Cités Unies France (CUF)
Virginie Rouquette, chargée de mission au Pôle Méditerranée
Nicolas Wit, directeur général adjoint

F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations)
Laurent Denis, directeur
Bruno de Reviers, chargé d'étude et de capitalisation
Michel Roux, administrateur du F3E, délégué par la ville de Chambéry

PAD-Maroc (Programme d'Appui à la Décentralisation au Maroc)
Jean-François Lantéri, chef de projet
Maxime Poissonnier, chargé du suivi de la composante coopération décentralisée

Collectivités territoriales :
Arricod (Association nationale des directeurs et responsables de relations internationales et de la coopération décentralisée des collectivités territoriales)
Alain Ferrer, directeur des Relations internationales du Conseil général du Val de Marne

Pouvoirs publics :
Agence française de développement (AFD)
Robert de La Rochefoucauld, relation avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée
Ministère des Affaires étrangères et européennes / Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)
Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales
Martine Zejgman, adjointe au Délégué

Universités :
IDHEAP (Institut des hautes études en administration publique à Lausanne)
Katia Horber-Papazian, professeur, responsable de l'unité d'enseignement et de recherche de politique locale et d'évaluation des politiques publiques
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
Adda Bekkouche, chargé d'enseignement au département de science politique

Creation graphique : Fabrice Lehoux
Couverture : fragment d'une oeuvre de Jacques Faugeroux - © tous droits réservés

AVERTISSEMENT

Les monographies rendent compte de la capitalisation conduite par chaque partenariat.

Une grille commune avait été établie au préalable par les consultants, mais les spécificités de chaque partenariat les ont conduits à adapter cet outil commun, ce qui explique que la structure de chacune des monographies varie parfois un peu d'un partenariat à l'autre.

Leur rédaction a été effectuée par les consultants, dans le cadre d'une relation itérative avec leurs correspondants, c'est-à-dire les personnes mandatées par chacune des collectivités locales pour s'impliquer dans ce travail de capitalisation.

Cette relation a été différente selon les cas, par son intensité et par sa méthode (relectures ou parfois quasi co-écriture).

Bien que les dernières versions aient été attentivement relues par ces correspondants dans la grande majorité des collectivités, cela n'a pas été le cas pour toutes. D'autre part, les monographies n'ont pas été validées formellement par les élus. Toutefois, ces monographies ont été envoyées pour relecture aux collectivités et celles qui souhaitaient réagir ont pu le faire.

Il convient donc de considérer que ces monographies rendent compte précisément du travail effectué par les collectivités et de ses résultats, mais qu'elles demeurent de la seule responsabilité des consultants.

SOMMAIRE

1. Le partenariat entre le Conseil général de Loire-Atlantique et Kindia 10

1.1. De l'appui économique à l'appui à l'émergence des collectivités et au renforcement des acteurs locaux 10
1.2. Guinée 44, maître d'ouvrage de la coopération avec Kindia 12
1.3. La structuration du dispositif à Kindia 14
1.4. Le cadre contractuel 15
1.5. Les dynamiques politique et temporelle 19
1.6. Les inflexions des activités et du dispositif du partenariat 19
1.7. Un jugement positif partagé sur le fonctionnement du partenariat A Kindia, l'attente d'un engagement économique plus marqué 20
1.8. Les enseignements de la capitalisation 22

2. Le partenariat entre le Conseil régional Rhône-Alpes et l'Assemblée régionale de Tombouctou 26

2.1. De l'approche humanitaire à l'appui à l'émergence des collectivités 26
2.2. La maîtrise d'ouvrage de la coopération 28
2.3. La structuration du dispositif à Tombouctou 29
2.4. Le cadre contractuel 29
2.5. Les dynamiques politique et temporelle 31
2.6. Les inflexions des activités et du dispositif du partenariat 31
2.7. Le Projet d'Appui au Développement Local (PADL) 32
2.8. Le dispositif de suivi est nourri par de nombreuses études et évaluation 37
2.9. Les enseignements de la capitalisation 37

3. Le partenariat entre la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne et la Commune de Kayes 40

3.1. Un partenariat centré sur le lien entre l'institution municipale et ses habitants et entre populations malienne et française 40
3.2. Les éléments retenus pour la capitalisation : l'objectif de rapprochement de l'institution municipale et ses populations dans le cadre du développement de la ville 43
3.3. Un pilotage et un suivi assuré par deux instances légères et dynamiques à Evry et à Kayes 48
3.4. Structuration et acquis du partenariat à Kayes 50
3.5. Les dynamiques politique et temporelle 54
3.6. Les enseignements de la capitalisation 55

4. Le partenariat entre le Conseil régional Aquitaine et la Région du Souss-Massa-Drâa **57**

4.1. Un partenariat relativement récent, centré sur l'appui à maîtrise d'ouvrage et le développement économique régional **57**
4.2. Les éléments retenus pour la capitalisation : trois actions significatives du partenariat **61**
4.3. Le pilotage assuré à Bordeaux : un rôle principalement de coordination exercé par le Conseil Régional **65**
4.4. Le dispositif au Maroc **66**
4.5. Les dynamiques politique et temporelle **68**
4.6. Les enseignements de la capitalisation **68**

5. Le partenariat entre le Conseil général de Seine-Saint-Denis et la Commune de Figuig 71

5.1. Un partenariat d'assistance et de réciprocité, inscrit dans la durée et ancré dans les deux territoires **71**
5.2. Les éléments retenus pour la capitalisation : deux projets particuliers référés à une lecture d'ensemble du partenariat **75**
5.3. Des procédures administratives et financières bien définies **77**
5.4. En Seine-Saint-Denis, une dynamique impulsée et coordonnée par une équipe technique interservices **80**
5.5. A Figuig, une implication forte de certains élus et du territoire **82**
5.6. Les dynamiques politique et temporelle **84**
5.7. Les enseignements de la capitalisation **85**

6. Annexes 89

6.1. Contexte et processus marocain de décentralisation **89**
6.2. Programme d'appui au développement des compétences des personnels travaillant à la municipalité de Figuig (bilan 2001-2006) **90**

1. Le partenariat entre le Conseil général de Loire-Atlantique et Kindia

1.1. De l'appui économique à l'appui à l'émergence des collectivités et au renforcement des acteurs locaux

1.1.1. 1987 / 1993 : Un objectif de relations économiques visant à consolider l'économie guinéenne

Les premières réflexions en matière de coopération décentralisée sont développées au Conseil général de Loire-Atlantique au cours des années 1980. Des voyages d'études sont alors organisés en priorité dans les pays francophones.

Loire-Atlantique Coopération, qui est alors le maître d'ouvrage de la coopération pour le Conseil général, concède la maîtrise d'œuvre des activités de coopération à la Société d'équipement de la Loire-Atlantique (SELA), société d'économie mixte dirigée par un élu. La SELA identifie un programme de coopération avec la région de Kindia en Guinée. La coopération a pour objectif de développer des relations économiques entre les deux pays, de structurer un échange import – export entre la Guinée et les entreprises de Loire-Atlantique, en tirant notamment bénéfice de l'existence du Marché d'Intérêt National (MIN) de Nantes. Parallèlement le Conseil général de Loire-Atlantique envoie des experts pour contribuer à la réhabilitation des installations portuaires.

Le projet de la SELA est de créer une pépinière d'entreprises (ou « village d'entreprises ») à Foulaya, afin de constituer au sein de celle-ci des moyens de transformation (bâtiments reliés, séchage, moyens logistiques) et une filière de commercialisation, pour permettre à de petites entreprises de transformation de démarrer et d'exporter (fruits…). Le projet de pépinière s'accompagne d'un travail en amont avec les paysans, sur l'approvisionnement en matières premières et l'aménagement de bas fonds.

À Kindia, la SELA incite ses partenaires locaux à se regrouper en une association, l'Association pour la Promotion économique de Kindia (APEK), qui devient l'interlocuteur privilégié de la SELA et de Loire-Atlantique Coopération. En Loire-Atlantique, la SELA monte des partenariats avec des entreprises du MIN de Nantes, comme avec la Fraiseraie de Pornic qui s'implique fortement dans le soutien à un projet de cocktail de fruits.

Après six ans de fonctionnement, les résultats effectifs s'avèrent décevants ; les entreprises de la pépinière restent embryonnaires. En 1993, le Conseil général envisage de se retirer, ce qui engendre un blocage avec les administrateurs de l'APEK. Afin de déconcentrer le projet sur plusieurs associations, Loire-Atlantique Coopération incite l'APEK à créer des départements spécifiques pour chacune de ses activités (APEK Agriculture, APEK Aménagement, APEK Entreprise -cette dernière avec deux volets, pépinière et finance).

1.1.2. À partir de 1994-2000 : une gestion déléguée associative qui vise l'appui à l'émergence d'opérateurs guinéens, l'appui technique et la structuration de la collectivité locale à Kindia

En 1991, à la suite de la décentralisation, les communes sont mises en place. Le besoin d'appui à ces collectivités émergentes est d'autant plus fortement ressenti que leurs moyens sont essentiellement constitués par la mise à disposition d'effectifs de la préfecture, qui ne sont guère préparés à cette nouvelle mission. Le cadre qui définit les missions et les ressources des communes nécessite par ailleurs d'être testé et précisé. Les compétences à mobiliser sont à définir, à constituer et à former.

La création de l'association Guinée 44, en 1994, va contribuer à la réorientation de la coopération du Conseil général de Loire-Atlantique en Guinée. Elle prend notamment acte de la faible pertinence de l'objectif initial de développement des relations économiques.

En 1995, l'APEK aménagement devient une ONG nationale, la KI-AM (Kindiannaise d'aménagement). Pour la commune de Kindia, dont les services techniques n'ont alors pas été mis en place, la KI-AM fait fonction de service technique dans le cadre de sa mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Guinée 44 appuie l'action de la KI-AM auprès de la commune de Kindia.
En 1998, la commune urbaine de Kindia bénéficie de l'appui du Programme de promotion des villes secondaires (PVS) financé par la Commission européenne. Le programme a pour principal objectif de structurer les services de la commune. Le service technique communal de Kindia est renforcé par le recrutement d'un agent, d'un VP français et d'un VP national. Durant deux ans, le programme PVS va reléguer au second plan l'appui que Guinée 44 apportait à l'émergence de la commune.

1.1.3. Depuis 2001 : l'appui direct de Guinée 44, l'intégration des communes rurales de développement de la préfecture au partenariat avec le Conseil général de Loire-Atlantique

En 2000, la première phase du programme PVS est terminée. La seconde phase, qui avait été annoncée par la CE afin de consolider les acquis et de poursuivre la structuration des services, ne sera jamais mise enœuvre œuvre. La Mairie de Kindia souhaite développer les compétences de maîtrise d'ouvrage au sein de ses services et fait pour cela à nouveau appel à Guinée 44. Le Maire ne souhaite cependant plus l'appui de la KI-AM, dont la prestation avait été limitée à la substitution du service technique. Ainsi, à partir de 2001 le partenaire de la Commune Urbaine de Kindia sera Guinée 44, dont le soutien « portera sur les services de la commune, et non plus seulement sur la maîtrise d'ouvrage déléguée ».

Afin de mieux répondre aux enjeux et aux besoins de ces évolutions, Guinée 44 décide en 2001 de la professionnalisation de ses intervenants, avec le remplacement des VP par des conseillers guinéens expérimentés.

Pour développer les volets initiés après l'éclatement de l'APEK en 1993, Guinée 44 souhaite établir des partenariats avec des acteurs locaux. Pour son volet entreprises, elle cherche à identifier un nouveau partenaire afin de reprendre l'activité de renforcement des capacités des petits entrepreneurs de Kindia dans le secteur des BTP (appui à la maîtrise d'œuvre). Pour le volet agriculture, les partenaires de Guinée 44 sont APEK Agriculture, l'Union des Groupements Maraîchers de Kindia (UGMK) et l'Union des Groupements Vivriers de Kindia (UGVK). Pour le volet éducation-jeunesse, les partenaires de Guinée 44 sont alors l'Association du Centre Culturel Municipal de Yéolé (ACCMY) et l'Union des Associations de Jeunesse de Kindia (UAJK).

Guinée 44 appuie la réalisation du plan de développement communal de Kindia à l'horizon 2015. Le plan sert de cadre de référence pour la définition des objectifs et des activités appuyées par Guinée 44. D'autres plans de développement seront réalisés ultérieurement pour les communes rurales environnantes.

En 2002, les 9 communautés rurales de développement (CRD) de la préfecture de Kindia sont intégrées au partenariat avec le CG44. De fait le partenariat est établi entre la collectivité de Loire-Atlantique et celles de la préfecture de Kindia que sont les communes : signature de la première convention triennale entre, d'une part, la commune de Kindia (CUK) et l'ensemble des 9 CRD de Kindia et, d'autre part, le CG44. En 2006, la convention a été renouvelée.

En 2006 l'État crée au niveau de certaines communes et de certains CRD des services techniques dénommés STUACUR (Service technique d'urbanisme, d'architecture, et contrôle urbain).

1.2. Guinée 44, maître d'ouvrage de la coopération avec Kindia

En 1992, le Conseil général avait recruté un chargé de mission pour diriger les actions de coopération. Afin que le bureau de Loire-Atlantique Coopération ne soit plus composé d'élus qui se trouveraient en « gestion de fait », il incitera à modifier la composition du C.A., qui jusqu'alors avait pour président le président du Conseil général et pour trésorier le président de la commission des finances du Conseil général.

En Guinée, afin de réduire les coûts de fonctionnement, il mobilise l'AFVP comme opérateur sur les programmes de LAC, aux côtés de la SELA. Parallèlement il demande à la SELA de réduire ses coûts pour le suivi des activités de coopération en Guinée. Les désaccords qui s'en suivent entre LAC et la SELA aboutiront rapidement à la fin de la mission confiée par LAC à la SELA.

En 1994, constatant que la coopération avec Kindia était plus apparentée à l'aide au développement qu'appropriée aux échanges économiques, le Conseil général de Loire-Atlantique se prononce en faveur de la création d'une structure associative dédiée à la coopération avec la Guinée. Le Conseil général exige cependant que le président de la nouvelle association soit un élu. Guinée 44, ainsi créée, devient maître d'ouvrage de la coopération avec Kindia. Les membres fondateurs sont : Loire-Atlantique Coopération, le Crédit Mutuel de Loire-Atlantique, la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique, l'association AGIR.

Les services du Conseil général de Loire-Atlantique gèrent directement les coopérations avec d'autres pays (Tunisie, Maroc,.) et suivent les activités de Guinée 44. La coopération avec Kindia constitue donc une exception dans le dispositif de coopération du Conseil général.

Depuis 1999, les relations contractuelles entre le Conseil général et Guinée 44 sont inscrites dans le cadre d'une « convention d'octroi d'une subvention du Département de Loire-Atlantique à l'association Guinée 44 ». L'objet de la convention est le soutien financier du département aux actions inscrites dans le programme prévisionnel de Guinée 44. Ce soutien prend deux formes : celle d'une subvention pour la réalisation des actions, et celle d'une aide en nature consistant en la mise à disposition gracieuse par le Département de locaux et moyens informatiques et bureautiques.

Un préambule aux différents articles de cette convention replace ces accords dans le contexte des rapports entre les partenaires, en présentant effectivement l'action de Guinée 44 « dans le champ d'intervention du département en matière de coopération décentralisée ». Soulignons toutefois que parallèlement à son lien privilégié avec le Conseil général, Guinée 44 est une entité indépendante qui dispose de sa propre capacité d'intervention en tant qu'Organisation de Solidarité Internationale.

1.2.1. Le mandat de maître d'ouvrage délégué donné par le Conseil général de Loire-Atlantique à Guinée 44

La convention passée entre le CG44 et Guinée 44 donne statutairement à cette dernière une grande autonomie. L'association dispose d'un mandat de maître d'ouvrage délégué du Conseil général de Loire-Atlantique.

Guinée 44 mobilise en Loire-Atlantique quatre salariés et ses locaux sont mis à disposition gracieusement par le Conseil général. Son budget de 2006 s'est élevé à 598 K euros.

L'objectif de l'action de Guinée 44 est de structurer la coopération, notamment en définissant et distinguant ses différents volets : le programme de développement agricole, le programme d'appui à la petite entreprise, le programme d'aménagement local et de développement urbain, et un quatrième programme, qui avait été développé par la Direction des Sports du Conseil général indépendamment des trois autres, en faveur de la dynamisation du mouvement associatif et sportif de Kindia.

Pour chaque volet, Guinée 44 a appuyé la création, la structuration et l'autonomisation d'un opérateur ou d'une

ONG guinéenne, partenaire local à qui seront progressivement confiées la conduite et la gestion des actions sur le terrain. Il ne s'agit pas d'intervenir comme chef de projet, mais en appui technique et en appui à l'émergence d'opérateurs guinéens d'une part, et en appui à la structuration et au renforcement de la collectivité locale d'autre part.

Guinée 44 est une association dont les membres (79 adhérents en 2006) sont :

- 7 collectivités locales,
- 20 organisations : établissements publics, entreprises et associations,
- 52 adhérents individuels.

Elle est jusqu'à présent intervenue exclusivement en Guinée, essentiellement dans la préfecture de Kindia. Les statuts ont été révisés fin 2007 pour élargir le CA à de nouveaux membres comme le Conseil Régional des Pays de La Loire, Nantes Métropole, de nouvelles communes de la région et de départements limitrophes. La révision devrait aussi favoriser l'élargissement du champ d'intervention dans des pays où les nouveaux membres interviennent déjà. L'association fonctionne classiquement avec une Assemblée générale de ses membres. Les financements de Guinée 44 sur le terrain soutiennent les opérateurs ou institutions qui sont les partenaires locaux de l'association (investissements, rémunération des animateurs, formation etc.) et les activités des quatre conventions.

Les programmes de Guinée 44 avec ses différents partenaires sont positionnés de manière indépendante les uns des autres. Chaque programme fait l'objet d'une convention renouvelée à un rythme triennal.

1.2.2. La conception des activités

Les partenaires, CG44 au Nord et CUK (Kindia) et les 9 communes rurales de développement (CRD) de la région de Kindia, signataires de la convention de partenariat, définissent les grandes orientations.

Les autres partenaires, groupements et associations au Sud, collectivités locales, établissements publics et ONG du département de Loire-Atlantique et de la Région Pays de la Loire sont en mesure de proposer des activités. Dans le cadre du fonctionnement de l'association Guinée 44 et à la demande des intervenants externes (ONG, établissements publics…), leurs projets d'activités à Kindia peuvent être engagés dans le dispositif.

Guinée 44 assure la finalisation du programme, le suivi et la coordination de l'ensemble des activités. Trois évaluations ont été réalisées par des intervenants extérieurs (bureaux d'études) en 1997, 2001 et 2005. En 2003, une évaluation a été conduite en interne.

1.2.3. La structuration de l'association vise à associer au partenariat avec Kindia les habitants, les associations et les organisations du territoire

En tant que membres de Guinée 44, les individuels et les organisations du département ainsi que maintenant la Région peuvent directement participer ou proposer des activités et établir des relations dans le cadre du partenariat avec Kindia. Dans la mesure où certains membres sont très actifs dans la vie de l'association, leurs orientations influent fortement sur le déroulement et les activités du partenariat. C'est particulièrement observable dans le domaine de l'eau (engagement de la commune d'Orvault sur les sources et plus récemment de Nantes Métropole sur la distribution) ou encore de l'urbanisme et de l'architecture (école d'architecture de Nantes).

La structure Guinée 44 a peu évolué depuis sa mise en place. La récente modification des statuts vise à élargir l'accès à des membres de la région et non plus du seul département de Loire-Atlantique. Elle doit aussi permettre l'élargissement de son champ d'intervention, avec les projets portés par ses nouveaux membres. En lui conférant des possibilités d'intervention appuyées par différentes institutions, ce nouveau statut devrait renforcer la position d'ONG indépendante de Guinée 44, voire d'opérateur régional.

1.3. La structuration du dispositif à Kindia

1.3.1. L'implication des élus dans la coopération décentralisée

En Guinée, le dispositif du partenariat est constitué d'une part des structures des partenaires, les 10 communes de la préfecture et les autres signataires des conventions, et d'autre part de la structure locale de Guinée 44.
Comme le prévoient les conventions, les signataires mettent en œuvre les activités prévues dans le partenariat. La structure locale de Guinée 44 appuie, forme et conseille les partenaires dans cette tâche et assure la gestion technique et financière de l'ensemble des activités du partenariat. Compte tenu du nombre des organisations et institutions signataires, un grand nombre d'intervenants de ces structures participent directement ou indirectement aux activités du partenariat.
À l'instar du maire de Kindia activement engagé de longue date dans le partenariat, une part des maires des 9 CRD de la préfecture s'implique dans le partenariat, deux CRD (Samaya et Damakhania) ayant élaboré des plans de développement local avec l'appui de Guinée 44, à l'image de celui de Kindia.

1.3.2. La constitution des équipes

À Kindia, Guinée 44 mobilise 20 salariés : 9 conseillers formateurs, 3 expatriés, une secrétaire, un chauffeur, un logisticien et cinq gardiens. Un assistant technique, représentant de l'association, coordonne sur place les activités et en assure le suivi. L'équipe de Guinée44 est constituée par la direction de la structure.
Les "conseillers formateurs" sont structurés en 2 pôles : "décentralisation" et "société civile". Ils interviennent auprès des signataires des conventions : ensemble des communes de Kindia (10), services techniques de la préfecture, acteurs de la société civile (ONG, association, fédérations des agents, coordinations des associations de jeunesse de Guinée –antenne de Kindia–, chefs de quartiers, groupements de petits entrepreneurs).
Les membres de l'équipe interviennent auprès des élus, des services des collectivités locales et de réseaux associatifs. Auprès des services de la mairie, ils organisent et participent aux formations des secrétaires communaux (équivalent des secrétaires généraux des CRD), des chefs de quartiers et de responsables des quartiers et des districts.

Pour l'équipe des services de la mairie de Kindia, des cadres de la sous-préfecture centrale ont été affectés à la commune lors de la mise en place des communes :

- En 1996 : mise en place de l'embryon du service technique de la CUK avec l'appui de la KIAM (Kindianaise d'aménagement, ONG appuyée par Guinée 44), maître d'ouvrage délégué de la commune.
- 1998 : dans le cadre du PVS (Programme de promotion des villes secondaires), financé par l'Union européenne, le service technique communal de Kindia est renforcé par le recrutement de 1 agent + 1 VP français et 1 VP national.
- 2006 : l'Etat crée au niveau de certaines communes et de certains CRD des services techniques dénommés STUACUR (Service technique d'urbanisme, d'architecture, et de contrôle urbain). Au fur et à mesure de l'avancement de la décentralisation, les services sont étoffés par l'État.

Les salaires des cadres des STUACUR sont assurés par l'État. L'État choisit ses agents et les affecte dans les communes. La Mairie de son côté recrute librement les agents qu'elle paye sur son budget.

1.3.3. L'implication des services communaux, notamment techniques

Les services directement impliqués dans le partenariat sont :

- Service technique.
- Développement rural.
- Service administratif (incluant Etat civil).
- Service financier.
- Service socio économique.

Le service technique est impliqué dans le montage des dossiers d'appel d'offres et le dépouillement des dossiers de soumission.
La coordination transversale est assurée par la mairie et le SG.

1.4. Le cadre contractuel

1.4.1. Les conventions entre les partenaires

La convention entre le département de Loire-Atlantique, la Commune urbaine de Kindia et les neuf communes rurales de développement (CRD) de la préfecture de Kindia :
Signée en 2002, la convention témoigne de la volonté de prendre en compte l'ensemble du territoire préfectoral. À cette échelle, il n'existe pas de collectivité locale en Guinée. Il y a donc eu adaptation au contexte juridique guinéen, par le moyen des signatures conjointes des collectivités de ce territoire. L'extension du champ d'intervention s'est imposée comme traduisant la nécessité d'étendre à l'ensemble du territoire préfectoral l'expérience de la coopération engagée avec la commune urbaine de Kindia, pour en renforcer l'efficacité en impliquant les zones rurales du pourtour de la commune urbaine.
Dans la convention, le maître d'ouvrage (Guinée 44) est clairement identifié et les modalités de pilotage des actions communes sont précisées. Elle fait référence à un document programme triennal de développement local dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités guinéennes et renouvelée par tacite reconduction.
La convention cadre mentionne la mise en place d'un Comité de Suivi du Programme composé d'élus et de représentants de la société civile. Néanmoins, les conditions de sa mise en œuvreœuvre sont très peu développées (pas de nominations précises, ni de fréquence des réunions, etc.).

Les objectifs de la convention sont définis de façon précise, avec des sous-objectifs :

- Améliorer la capacité de pilotage et de gestion du processus de développement local par la mise en réseau des collectivités décentralisées, des services déconcentrés de l'État et des organisations issues de la société civile, dans le cadre de la conception, la validation et la mise en œuvre d'un plan de développement préfectoral. Renforcer les compétences des collectivités locales décentralisées au niveau institutionnel, technique et financier afin de leur permettre d'assumer les missions qui leur sont dévolues dans les textes législatifs et d'assurer un rôle central pour l'impulsion et la conduite du processus de développement sur leur territoire.

Les engagements des deux parties sont définis de façon précise :

- Les collectivités locales s'engagent à garantir la participation communautaire dans le cas des financements, à travailler à la mise en réseau des acteurs du territoire.
- Guinée 44 s'engage à mettre en œuvre les appuis définis dans la convention cadre, à bien gérer les ressources financières mobilisées, à assurer le secrétariat du comité de pilotage.

LES QUATRE CONVENTIONS OPERATIONNELLLES

La signature de quatre conventions cadre entre Guinée 44 et ses partenaires locaux des trois volets (agriculture, entreprises, jeunesse) ainsi qu'avec les 10 communes de la préfecture de Kindia visent à définir dans le détail les activités de coopération appuyées par Guinée 44. Ces conventions triennales ont été renouvelées en décembre 2006. Dans les quatre conventions, la contribution au Projet de renforcement des capacités des acteurs du développement local de la région de Kindia et à ses composantes est explicitement exposée.

L'objectif de la convention est rappelé :

- Appuyer au niveau préfectoral le développement socio-économique et la bonne gouvernance locale :
  - Améliorer la capacité de pilotage et de gestion du processus de développement local par la mise en réseau des collectivités décentralisées, des services déconcentrés de l'État et des organisations issues de la société civile, dans le cadre de la conception, la validation et la mise en œuvre d'un plan de développement préfectoral.
  - Renforcer les compétences des acteurs issus de la société civile, au niveau institutionnel, technique et financier afin de leur permettre de conduire avec efficacité, en harmonie avec les pouvoirs publics, des initiatives s'inscrivant dans le cadre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).
  - Renforcer les compétences des collectivités locales décentralisées au niveau institutionnel, technique et financier afin de leur permettre d'assumer les missions qui leur sont dévolues dans les textes législatifs et d'assurer un rôle central pour l'impulsion et la conduite du processus de développement sur leur territoire.
- Favoriser au niveau régional la mise en réseau des différentes familles d'acteurs issues de la décentralisation et de la société civile, en lien avec les structures déconcentrées de l'État afin de créer les conditions favorables à la construction d'une politique de développement régional.
  - Accompagner le diagnostic des dynamiques régionales au niveau des collectivités locales et des structures fédératrices de la société civile en faisant appel au concours des connaissances de l'ensemble

des acteurs présents sur le territoire.

• Accompagner l'élaboration et l'harmonisation des Plans de Développement Local des communes urbaines, à l'image de celui de Kindia.

1.4.2. La déclinaison des objectifs

L'objectif global d'appuyer le développement socio-économique et la bonne gouvernance locale est mis en œuvre par le Conseil Préfectoral de Développement (CPD), qui a été mis en place en septembre 2005 par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) avec l'appui de Guinée 44. Il est décliné en objectifs opérationnels :

- Permettre aux élus locaux et à la société civile de piloter et gérer les moyens de l'État mis à leur disposition par l'intermédiaire des préfectures.
- Créer un dialogue constructif entre l'État, les élus locaux et la société civile.
- Participer à un travail de coanimation sur la mise en réseau des acteurs locaux en lien avec les autres structures d'appui et les programmes existants : Aide et Action, TRIAS, UNICEF, PACV, CROSC.
- Appuyer la mise en place de diagnostics participatifs réactualisés chaque année dans les CRD et la CUK d'une part, et au sein des organisations de jeunesse, de l'artisanat et du développement rural d'autre part. Sur la base de diagnostics thématiques préfectoraux, une proposition de plan de développement préfectoral sera élaboré par une équipe pluridisciplinaire, au cours d'un atelier de travail).
- Faciliter les échanges entre collectivités d'une part, jeunes, artisans, et paysans d'autre part, pour trouver des stratégies d'actions communes débouchant sur des activités détaillées.
- Favoriser la concertation de l'ensemble de ces acteurs avec les services déconcentrés préfectoraux.
- Renforcer les compétences des collectivités locales décentralisées au niveau institutionnel, technique et financier afin de leur permettre d'assumer les missions qui leur sont dévolues dans les textes législatifs et d'assurer un rôle central pour l'impulsion et la conduite du processus de développement sur leur territoire.
- Renforcer les compétences des acteurs issus de la société civile dans le domaine de la jeunesse, de l'artisanat et de l'agriculture au niveau institutionnel, technique et financier afin de leur permettre de conduire avec efficacité, en harmonie avec les pouvoirs publics, des initiatives s'inscrivant dans le cadre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).
- Renforcer les capacités institutionnelles de la Commune Urbaine de Kindia et des 9 Communautés Rurales de développement (plus spécifiquement les 4 CRD de Samaya – Damakania – Kolente – Mambia).
- Améliorer la mobilisation des ressources et la gestion financière de ces collectivités.
- Renforcer les capacités de gestion administrative des Collectivités de la Préfecture.
- Améliorer la conduite de projets de développement locaux pour la CUK et les CRD de Samaya, Damakania, Kolente de la conception à la mise en œuvre et au suivi.
- Renforcer les capacités institutionnelles, administratives et financières des signataires.
- Renforcer les compétences et la reconnaissance des structures organiques (associations, groupements, organisations d'autopromotion).
- Appuyer la mise en œuvre de projets initiés par les partenaires locaux ;
- Favoriser la mise en réseau des différentes familles d'acteurs issues de la décentralisation et de la société civile, en lien avec les structures déconcentrées de l'État afin de créer les conditions favorables à la construction d'une politique de développement régional.
- Accompagner le diagnostic des dynamiques régionales au niveau des communes urbaines, des CAJEG, des fédérations d'artisans et des organisations de producteurs agricoles et réhabilitation d'infrastructures.
- Mettre en réseau chaque famille d'acteurs afin de construire une connaissance collective et sectorielle des problématiques de développement à l'échelle du territoire.

1.4.3. Le processus d'élaboration

Les conventions sont issues du document projet qui a fait l'objet de nombreuses séances de travail et de validations lors de son élaboration. Dans le cadre du volet Agricole, APEK est en mesure de proposer ses propres conventions alors que dans les autres volets, Guinée 44 est encore fortement moteur et rédacteur de la première mouture.
Les conventions sont à considérer dans leur ensemble comme quatre piliers du projet de renforcement des capacités des acteurs du développement local de la région de Kindia.
Le diagnostic qui a conduit à ce projet résulte de l'échange régulier avec les collectivités locales partenaires (Kindia et les 9 CRD) et avec les structures de la société civile (qu'elles aient ou non été partenaires de Guinée 44).
Pour chaque convention, les signataires sont les acteurs principaux de la mise en œuvre des activités.

Des partenariats cadrés

Dans chaque convention, la définition des actions se réfère aux quatre rubriques :

- Renforcement des capacités institutionnelles.
- Renforcement de la capacité de mobilisation des ressources.
- Renforcement de la capacité de gestion administrative et financière des élus et des services de la mairie.
- Renforcement des capacités en conduite de projets.

Les dispositifs d'appui combinent la formation et l'accompagnement sur site (conseil, appui etc.). Pour les quatre conventions, les budgets sont détaillés par activité et par acteur en charge de leur mise en œuvre.
Les décisions se prennent suivant le même schéma en fonction des quatre volets. La répartition des lignes budgétaires est effectuée par Guinée44. En conséquence de cette pratique, il subsiste toujours des reliquats que la commune n'arrive pas à mobiliser. Une concertation doit être instaurée à cet effet entre les différentes parties pour corriger cet état de fait.
Les actions se font en fonction de l'enveloppe définie par Guinée 44.

D'autres acteurs associés aux actions

Chaque convention est destinée à un groupe d'acteur distinct. Les services préfectoraux, le niveau central, les organisations de la société civile sont cependant associés dans le cadre du pilotage. L'axe 2 des 4 conventions vise à « Favoriser la mise en réseau des différentes familles d'acteurs issues de la décentralisation et de la société civile, en lien avec les structures déconcentrées de l'État afin de créer les conditions favorables à la construction d'une politique de développement régional ».

Un dispositif de pilotage précisément défini

Le pilotage du projet de renforcement des capacités des acteurs du développement local de la région de Kindia dans sa phase « 2006-2008 » est assuré par plusieurs structures dissociées mais complémentaires.
Les conventions prévoient que :

- Un comité de pilotage, constitué des principaux bailleurs de fonds (Ministère des Affaires Étrangères, Conseil général de Loire-Atlantique, Région des Pays de la Loire, CCC du Castelbriantais) et des organisations faîtières guinéennes partenaires (la Préfecture de Kindia, la Mairie de Kindia, les 9 CRD de la Préfecture de Kindia, la FPAKI, la CAJEG de Kindia et le ROPADEK). Il se réunit au moins une fois par an pour évaluer, valider et lancer les principales étapes du projet. Pour des raisons pratiques, les collectivités françaises et le MAE peuvent se faire représenter respectivement par Guinée 44 et le SCAC dans les cas ou le comité de pilotage se tiendrait en Guinée. Les CRD pourront également se faire représenter par la Mairie de Kindia si elles œuvre le souhaitent.
- Un comité de suivi de la convention cadre. Il est constitué de « signataire de la convention » et de Guinée 44. Il se réunit 2 fois par an et plus si nécessaire afin de superviser la mise en application des actions programmées, suivre et évaluer les travaux réalisés et réorienter par avenant les activités en fonction des besoins exprimés par les bénéficiaires finaux.
- La direction du projet est assurée par l'Association Guinée 44. Elle a la charge de la bonne gestion de l'ensemble des ressources affectées au projet, assure le suivi des équipes locales, contractualise avec l'ensemble des partenaires et prestataires et prépare tous les documents nécessaires à la tenue des 2 comités cités ci-dessus.
- En tant que partenaire directe du projet, la « signataire de la convention » interviendra au niveau des différents publics cibles pour les informer largement des objectifs, des activités et des résultats du projet. La « signataire de la convention » veillera à l'implication active de ses membres et partenaires dans la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des différentes activités prévues dans le projet.
  En fin de projet, une évaluation de l'ensemble des formations doit être organisée par « Guinée 44 ». Des audits financiers sont prévus tous les ans.
  Il est à noter que si le comité de pilotage a bien été mis en place, ce n'est pas le cas du comité de suivi. Les audits financiers 2006 et 2007 n'ont pas eu lieu.

La définition des projets est soumise à la validation des conseils communaux concernés.

Il existe, depuis peu, un embryon de commission mixte (élus-techniciens), non formalisé, pour suivre la mise en œuvre de la convention.

1.4.4. Analyse du circuit financier

Le financement des programmes

Les quatre conventions constituent l'intégralité du financement des activités qui y sont décrites.

La convention passée avec les collectivités locales prévoit une activité de recensement des ressources et une activité de renforcement de la capacité de collecte. Elle peut inclure la recherche de financements complémentaires.

Des circuits de paiement décrits dans les conventions

Le mode de paiement est de trois ordres : les financements directs, les financements indirects et les activités menées par Guinée 44.

- Les financements « directs » sont une subvention dont les dépenses doivent être justifiées a posteriori par le partenaire. Concernant le ROPADEK et APEK Agriculture, FPAKI (artisanat) et la CAJEG et la MJC de Yéolé, ces financements seront payés par ligne, en 2 tranches (90 % puis 10 % après justification de 80 % de la première tranche). Concernant les collectivités, cela concerne exclusivement les voyages d'échange. Ils seront budgétisés par les collectivités puis pré-financés après validation par Guinée 44.
- Les financements « indirects » sont sollicités par les partenaires puis payés directement par Guinée 44. Un ordre de paiement du partenaire doit être signé pour que Guinée 44 engage le paiement. L'original de la facture revient à Guinée 44, mais une copie doit revenir au partenaire pour être intégrée dans sa comptabilité. Les décaissements indirects interviendront au vu de factures pro-format ou de devis qui devront être fournis par les prestataires à Guinée 44 et à l'APEK au moins 15 jours avant l'achat. Les modalités de décaissement seront variables selon les services demandés.
- Activités menées par Guinée 44 : ces activités apparaissent dans la convention car elles viennent en complément des activités confiées au partenaire dans son domaine. Le montant alloué à ces activités est défini dans le budget annuel et sa gestion revient directement à Guinée 44. Il s'agit principalement d'études à mener au niveau régional.

L'équipe locale rend compte de ses activités

La direction opérationnelle est assurée par le directeur de l'association en contact permanent avec les acteurs au Sud et le directeur exécutif local.

Guinée 44 rend compte aux partenaires dans le cadre des comités de pilotage annuels, au préfet, à la DND (Direction nationale de la décentralisation), à Guinée 44 Nantes sous forme de rapport annuel d'activités et des rapports de formation.

Les services de la mairie rendent comptent au SG et au maire.

La négociation avec les bailleurs de fonds

La négociation est assurée par trois voies :

- Directement par le maire de Kindia et les maires des CRD ;
- Via Guinée44, qui s'appuyant sur la notoriété et l'image du partenariat en Guinée contribue à conforter les bailleurs sur les capacités de Kindia ;
- A travers les programmes nationaux.

La commande publique

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage suppose notamment la formation des maîtres d'œuvre (convention artisanat) et des maîtres d'ouvrage (service des collectivités territoriales).

Les commandes visent à mettre en œuvre progressivement l'application d'un code des marchés local, tout en privilégiant la capacité des opérateurs locaux à répondre de façon performante à la demande.

Le maître d'ouvrage de la convention est Guinée 44. Toutefois, l'autorisation de paiement du maire de Kindia est sollicitée pour le paiement de toutes les dépenses d'équipement de la commune urbaine et Guinée 44 en assure le paiement (rôle de comptable). Les factures pro-format des équipements sont fournies par les services financiers de la commune ; Guinée44 ordonne et exécute les dépenses de formation.

L'exécution des marchés : suivi, contrôle des travaux, paiement…

Les conventions prévoient que la maîtrise d'ouvrage est assurée par les propriétaires des ouvrages (collectivités territoriales, associations…). Les conseillers formateurs de Guinée 44 assistent lorsque nécessaire les propriétaires dans ce rôle. Le suivi et le contrôle des travaux d'équipement et d'aménagement des sources sont effectués par le service technique de la mairie avec l'appui de Guinée 44.

Pour chaque convention, l'évaluation de sa mise en œuvre, des résultats atteints, de son impact, est prévue au terme des trois années. Les indicateurs ne sont toutefois pas définis.

1.5. Les dynamiques politique et temporelle

1.5.1. Les élus du Nord et les élus du Sud interviennent sur les orientations du partenariat

Au Nord, la contribution des élus aux orientations du partenariat s'exerce dans un premier temps dans le cadre du conseil d'administration de Guinée44 et ensuite par la participation aux comités de pilotage du partenariat.
Au Sud, certains maires (Kindia et des CRD) sont actifs, avec des demandes précises pour peser sur les orientations du partenariat. Leur participation aux comités de pilotage leur permet de peser sur les orientations.
Les élus du Nord et les élus du Sud entretiennent des relations régulières dans le cadre des comités de pilotage annuels.

1.5.2. La durée de la coopération établie avec Kindia : un facteur essentiel

La continuité de la coopération avec Kindia depuis les années 1990 a favorisé :

- La connaissance mutuelle des partenaires et les relations de confiance qui ont été établies entre les hommes et entre les institutions.
- Les enseignements tirés de l'histoire de la coopération entre le CG Loire-Atlantique et Kindia pour lancer de nouvelles actions.
- La prise en compte du contexte socio économique et de l'environnement institutionnel spécifique de la Guinée et de l'avancement de la décentralisation.
- L'identification des acteurs, la bonne appréciation de leurs capacités et de leurs limites à mettre en œuvre ou à contribuer aux actions d'appui au renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.

1.5.3. La continuité contribue à faire progresser l'efficacité du partenariat, à mieux atteindre les objectifs opérationnels

Cette continuité depuis deux décennies s'est exercée en faveur de l'amélioration du dispositif de coopération et de sa structuration en Loire-Atlantique et en Guinée, de la conception des programmes et des conventions (notamment le recentrage de cette coopération sur le renforcement des capacités institutionnelles des communes et des acteurs de la société civile).
La structuration de Guinée 44, notamment le nombre et la diversité des adhérents et de leurs motivations, ainsi que le fonctionnement de l'association favorisent la prise en compte d'un large spectre d'objectifs et de modes d'intervention. Le dispositif en place aujourd'hui résulte notamment des enseignements qui ont pu être tirés des périodes antérieures.
La durée a permis une évolution organisationnelle des collectivités locales guinéennes, pour la maîtrise d'ouvrage et de manière plus générale l'organisation des services, les relations entre les élus et la population. Cette évolution est surtout observable à Kindia, les 9 CRD disposant de trop peu de ressources pour mettre en place des organisations en mesure d'être satisfaisantes.
La durée y a certainement contribué par :

- la suite qui a été donnée au projet « villes secondaires » de la CE et qui a permis d'en conserver les bénéfices et de les consolider,
- les conseils apportés,
- les structurations proposées,
- les formations délivrées,
- l'exigence en matière de capacités.

1.6. Les inflexions des activités et du dispositif du partenariat

1.6.1. Évolutions de la stratégie et des objectifs

Le premier changement important dans la coopération entre le Conseil général de Loire-Atlantique et Kindia résulte d'un constat d'échec. Après cinq ans de mise en œuvre, la dynamique économique attendue de la pépinière d'entreprise implantée à Foulaya ne s'est pas déployée, les résultats ont été nettement en deçà de ce qui était attendu.
La première réaction à cet échec a été un changement de stratégie. Loire-Atlantique Coopération a incité le parte-

naire dont elle a soutenu la constitution, l'APEK, à se scinder en plusieurs associations sectorielles afin que chacune soit centrée sur des objectifs opérationnels plus précis. Malgré quelques aménagements, cette nouvelle stratégie n'a pas suffit à produire des résultats plus probants.
On assiste alors à un glissement des objectifs inspiré par la décentralisation et la mise en place de la commune de Kindia. En 1995, l'APEK aménagement qui résultait de la scission de l'APEK, est transformée en ONG, la KI-AM, toujours appuyée par Guinée 44. La KI-AM fait fonction de service technique de la nouvelle commune. L'objectif économique qui était celui de l'APEK est devenu un objectif d'appui institutionnel.
Le changement d'objectif va être clairement formalisé après le projet d'appui aux villes secondaire (PVS) de la CE à Kindia. En 2000, après la fin du projet et la demande du maire, Guinée 44 devient le partenaire privilégié de la commune puis en 2002 de toutes les communes de la préfecture. Guinée 44 doit alors consolider la structure mise en place par le projet PVS à la mairie de Kindia en apportant son appui à tous les services de la commune. Parallèlement, Guinée 44 appuie l'élaboration du plan de développement communal horizon 2015, plan qui va constituer le cadre de référence des activités des quatre conventions opérationnelles du partenariat.
Le Projet de renforcement des acteurs du développement local, parmi lesquels figurent les collectivités et les services déconcentrées de l'État, est au centre de la coopération entre Loire-Atlantique et les collectivités de la préfecture de Kindia.

1.6.2. Evolution du dispositif

Parallèlement aux inflexions d'objectifs et de stratégie, le dispositif d'intervention a été remanié pour être mieux adapté aux objectifs et aux activités du partenariat. Deux évolutions apparaissent marquantes de ce point de vue : la professionnalisation des équipes au Nord et au Sud et la mise en place d'une structure dédiée, Guinée 44, pour être maître d'ouvrage des activités du partenariat. La professionnalisation a dans un premier temps marquée l'encadrement du dispositif au Nord et au Sud. À partir de 2000, c'est l'équipe des intervenants à Kindia, les conseillers formateurs, qui est professionnalisée afin de disposer des compétences et de la bonne connaissance du contexte d'intervention. La mise en place de Guinée 44 résulte de l'observation faite par le Conseil général que le partenariat avec la Guinée n'est pas de même nature que ses autres partenariats et qu'il requiert donc des compétences et un dispositif d'intervention spécifique.

1.6.3. Des évolutions attendues au Sud :

« Après cet appui qui reste important en termes de formation, il y a lieu de comprendre que la commune a grandi, on souhaite une évolution de cette coopération en fonction de nos réalités nouvelles, la Situation socio–économique a changé. Comparativement à la CRD de Samaya, nous nous voyons largement en retard dans notre coopération après vingt ans en termes de réalisations d'infrastructures sur le terrain.
Les conseillers et cadres communaux formés sont aujourd'hui capables de démultiplier les formations reçues au niveau d'autres collectivités. Nous sommes aujourd'hui consultés même par le niveau central (ministères) pour les questions liées à la décentralisation et même les questions d'association de jeunesse qui ont commencé à Kindia avec la mise en place de la CAJEG (Coordination des Associations de Jeunesse en Guinée). Aussi, nous pensons que la coopération doit être orientée à l'avenir vers l'appui aux trois pôles économique de Kindia. »

1.7. Un jugement positif partagé sur le fonctionnement du partenariat. A Kindia, l'attente d'un engagement économique plus marqué

Le dispositif sous sa forme actuelle est défini par les dernières conventions triennales signées en décembre 2006 et ne devrait donc pas être modifié avant décembre 2009. Pour Guinée44, les partenaires APEK agriculture, ROPADEK, La Fédération Préfectorale des Artisans de Kindia, La Coordination des Associations de Jeunesse de Kindia, La Maison des Jeunes et de la Culture de Yéolé, la commune de Kindia et 9 communes de développement rural de la préfecture sont engagés dans les activités prévues par les conventions de façon satisfaisante.
La relation de travail et de confiance qui a été établie avec le Maire de Kindia en place depuis 1995 s'exerce en faveur du bon fonctionnement du partenariat. La politique suivie par le Maire pour la structuration de la commune et l'organisation de ses services est perçue positivement par les partenaires du Nord. Le jugement est globalement très favorable malgré quelques réserves. Les partenaires du Nord souhaiteraient notamment une collecte plus rigoureuse

des taxes (taxes foncières et droits sur les marchés). Cela permettraient d'augmenter significativement les revenus de la commune, qui sont trop faibles pour permettre un fonctionnement satisfaisant, et les investissements nécessaires à la réalisation du plan de développement.

1.7.1. Un partenariat de territoire à territoire

À Kindia, les quatre conventions ont pour signataires les collectivités territoriales et des représentants des milieux associatifs de différents secteurs, concernant l'ensemble du territoire. La consultation des populations avant exécution de certains projets, comme par exemple l'aménagement des sources, est effectuée en s'appuyant sur les représentants des quartiers. Les entreprises locales sont mobilisées pour l'exécution des marchés et devraient le faire de mieux en mieux, avec les appuis et les formations prévus dans la convention passée avec l'artisanat. La participation de la population sous forme de main d'œuvre et de matériaux, comme à Samaya, renforce l'implication de la population. De même à Kindia, la population a participé directement à la construction de la bibliothèque qui a été effectuée dans le cadre des activités du partenariat.
À Nantes, les territoires sont représentés par les collectivités territoriales, les associations et les institutions membres de Guinée 44 qui proposent des activités, apportent des contributions et participent aux orientations de l'association. Dans l'ensemble du territoire, des animations, dont une grande part à destination du milieu scolaire, ont pour but de diffuser l'information sur le partenariat, ses enjeux et ses activités.

1.7.2. Un partenariat valorisant pour Kindia

Pour les partenaires du Sud « l'appréciation sur le partenariat est bonne parce que les appuis sont définis d'un commun accord ». D'une façon plus globale c'est la coopération décentralisée qui est reconnue comme plus efficace : « lorsque les collectivités territoriales sont appuyées par les ONG du Nord, il y a plus d'impact que dans le cadre des coopérations bilatérales ».
Guinée 44 est reconnue comme valorisante pour Kindia : « en quelque sorte une carte de visite. Elle fait du lobbying pour Kindia ». Kindia est régulièrement montrée en exemple pour les communes de Guinée.

1.7.3. Les retombées du partenariat au Nord

Le concept de Conseil des sages qui existe à Kindia est expérimenté dans la commune d'Orvault. Nombre de jeunes de la Loire-Atlantique ont l'opportunité d'effectuer un séjour afin de participer à une activité du partenariat. Le partenariat leur permet d'entrer en contact avec des jeunes et avec la population, d'établir des réseaux de connaissances locales, de se constituer une première expérience de coopération. Des stages et des mémoires de fin d'études d'étudiants français, notamment pour ceux de l'École d'Architecture de Nantes, ont été effectués à Kindia. Les échanges artistiques et culturels entre les deux régions ont été développés et contribuent fortement à l'ouverture culturelle et à l'enrichissement de la population de la Loire-Atlantique. Les échanges de valises pédagogiques, les échanges de jouets d'enfants, apparaissent très appréciés au Nord et au Sud et participent à la meilleure connaissance mutuelle et à l'établissement de liens.
L'orientation économique qui était à l'origine de la coopération avec Kindia dans le but de développer les échanges avec la Loire-Atlantique n'a pas atteint les effets attendus à l'époque mais se perpétue néanmoins et devrait continuer à être développés (MIN de Nantes, fruits et légumes, floriculture).

1.7.4. Les relations établies avec l'administration (déconcentrée régionale et ministères de tutelles)

La collectivité du Nord a établi des contacts avec les ministères de tutelles concernés par les activités du partenariat

Une attention particulière est portée par Guinée 44 à informer et échanger avec les structures de l'État concernées par ses activités. Il s'agit de favoriser le dialogue entre les communes et l'État, en informant et en précisant lorsque nécessaire (textes imprécis, ambiguës ou absents) les rôles, les droits et les prérogatives des différents acteurs et notamment ceux de la commune.
Le dialogue avec les administrations nationales (préfecture et ministères de tutelle) :

- Renforce la reconnaissance des collectivités (Kindia et les 9 CRD) par ces administrations en les informant des activités entreprises et de l'avancement de leur capacité à piloter et gérer ces activités, permet de s'assurer de l'accord des administrations sur les actions entreprises par les communes.

- Conduit les communes (les élus, le personnel administratif, les administrés, acteurs de la soc civile) à mieux connaître leurs rôles, leurs droits et leurs devoirs et d'une façon globale l'environnement institutionnel dans lequel elles doivent opérer.

La collectivité du Nord s'assure que les ministères concernés par les activités du partenariat en sont informés régulièrement
Guinée44 assure l'interface entre le Conseil général de Loire-Atlantique et les ministères guinéens concernés par les activités de partenariat.
Par ailleurs, ces ministères sont régulièrement informés des activités menées sur le terrain notamment par la Direction nationale de la décentralisation (DND) qui assiste à la plupart des activités.

Guinée44 participe à des instances de concertation entre l'administration régionale et son partenaire
Guinée 44 a fortement incité et soutenu la mise en place d'un Conseil préfectoral de développement, instance visant à développer le dialogue technique et politique ave l'administration.
Les collectivités du Nord ne participent pas directement aux instances de concertation entre l'administration régionale et son partenaire. Guinée44 qui sert d'interface est l'interlocuteur direct. Toutefois à chacune des visites de la collectivité du Nord dans le pays, l'occasion lui est donnée de rendre visite à son partenaire sur le terrain.

1.8. Les enseignements de la capitalisation

Le partenariat entre le Conseil général de Loire-Atlantique et les communes de la préfecture de Kindia dispose d'une structure spécifique et tient une place très particulière parmi les partenariats du Conseil général. L'histoire relativement longue de ce partenariat, qui a aujourd'hui plus de 20 ans, les évolutions des orientations et le développement progressif de l'organisation et de l'équipe d'appui ont visé à répondre aux limites rencontrées dans la mise en œuvre des activités et à accroître les résultats atteints. Il est donc relativement artificiel d'isoler des aspects particuliers de ce dispositif dont l'efficacité repose sur les articulations entre les éléments qui le composent. Ce qui suppose impérativement de considérer les propositions d'enseignement à tirer de ce partenariat dans le contexte de leur mise en œuvre.
L'organisation du dispositif, les conventions passées entre les partenaires, les règles de suivi et de pilotage, s'imposent comme autant d'éléments s'exerçant en faveur de l'efficacité du partenariat pour appuyer et développer la capacité de maîtrise d'ouvrage. Le choix des partenaires et des activités a un apport déterminant pour créer les conditions les plus propices à l'accumulation de l'expérience et du savoir-faire en matière de maîtrise d'ouvrage.

1.8.1. Les dispositifs contractuels et organisationnels

Un dispositif réactif

En premier lieu, la réactivité du dispositif de pilotage de Guinée 44 doit être soulignée. Elle semble en effet déterminante pour permettre de faire face rapidement aux aléas rencontrés dans la mise en œuvre des activités, d'entrer en contact avec les partenaires afin de trouver des issues favorables aux problèmes rencontrés, de témoigner auprès des partenaires de l'importance accordée au partenariat et enfin, lorsque nécessaire de reconsidérer les choix effectués. Plusieurs facteurs jouent en faveur de cette réactivité : l'existence d'une structure dédiée à plein temps pour ce partenariat, la relation quotidienne entre l'antenne de Guinée 44 sur le terrain et les partenaires ainsi que la relation entre l'antenne et le siège à Nantes. Cette structuration permet une circulation rapide de l'information et la distance nécessaire pour éviter des prises de position qui pourraient se révéler trop hâtives. Le siège de l'association à Nantes est de fait bien informé et en mesure de proposer au Conseil d'administration des orientations et des décisions pertinentes et adaptées au contexte. Lorsque la situation le nécessite, il peut prendre des décisions rapidement.

Des conventions détaillées

Les conventions passées entre Guinée 44 et les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile définissent précisément les responsabilités techniques et financières des partenaires sur la durée de trois ans de leur mise en œuvre. Le dispositif de suivi paritaire de ces conventions renforce l'aspect contractuel et favorise l'échange régulier sur la mise en œuvre dans le calendrier prévu.
Les conventions précisent en détail les montants à mettre en œuvre par chaque partenaire. La justification a posteriori des dépenses engagées dans le cadre des conventions confère à chaque partenaire l'autonomie et la responsabilité de ses engagements. Ce cadre contractuel précis incite les partenaires au respect des engagements

inscrits dans les conventions et à jouer leur rôle de maître d'ouvrage pour les activités qui relèvent de leur responsabilité.

Un suivi paritaire des activités

Le comité de pilotage annuel pour l'ensemble des activités et orientations du partenariat et les comités de suivi semestriels de chaque convention apparaissent comme autant d'instances permettant aux partenaires d'analyser le contenu et l'avancement des activités, le cas échéant les réorientations nécessaires et plus largement des besoins et des problèmes rencontrés, etc. Ce dispositif régulier d'échanges favorise la conception progressive commune d'activités répondant aux attentes et aux capacités des partenaires.

1.8.2. Un cadre préparant les collectivités dans leur rôle de maître d'ouvrage

Le plan de développement local

Le plan de développement communal de Kindia réalisé dans le cadre du partenariat a incité les institutions et l'ensemble des acteurs locaux ainsi que les bailleurs à élaborer en commun une vision du développement communal, à définir des objectifs et des activités pour les atteindre. La démarche de construction de la vision Kindia horizon 2015 a reposé sur :

- Un outil de planification à 10 ans.
- Une démarche progressive de compréhension du territoire régional.
- Une démarche fondée sur le diagnostic social.

La commune dispose d'un « catalogue » d'activités à mettre en œuvre, nettement supérieur à ce que ses ressources lui permettent de réaliser, qui lui impose donc de définir ses priorités et dans le meilleur des cas stimule le renforcement de la collecte des impôts et taxes.
Des plans de développement du même type ont été réalisés par deux communes rurales de la préfecture.

La formation des élus et des services

La mise en place récente des communes a pour effet une relative méconnaissance de leur rôle, de leurs droits et de leurs obligations. Les élus communaux ont peu ou pas bénéficié de l'exemple de leurs prédécesseurs. Les formations destinées aux élus, formations en partie communes aux formations des services communaux, visent à donner aux élus une compréhension de leur mission et à transmettre une connaissance suffisante des règlements.
La formation est en cohérence avec les activités du partenariat afin de favoriser une application directe et de bénéficier le cas échéant de l'appui des conseillers formateurs.

1.8.3. Les apports de compétences ont favorisé le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage

Stratégie de mobilisation des ressources financières internes

L'identification du potentiel fiscal et le renforcement du dispositif de collecte, parallèlement à une sensibilisation de la population face à la question des ressources communales, s'imposent comme des objectifs incontournables pour que la commune soit en situation d'exercer son rôle de maître d'ouvrage. Les résultats restent insuffisants, notamment parce qu'ils ont été contrariés par la crise guinéenne, mais surtout parce que cela suppose de nombreuses évolutions dans la perception qu'ont les populations de la fiscalité et de son usage.

La professionnalisation des conseillers formateurs

Les deux équipes de conseillers formateurs professionnels intervenant en appui aux collectivités territoriales et en appui aux acteurs de la société civile permettent à Guinée 44 de disposer d'une expertise de conseil et de formation ayant une bonne connaissance du contexte et des contraintes locales, et bénéficiant de la reconnaissance de ses partenaires.Les conseillers formateurs, qui développent leurs compétences et accumulent de l'expérience dans le cadre des activités du partenariat, vont à terme renforcer la compétence et l'expertise locale en matière de maîtrise d'ouvrage.

Les appuis en symétrie à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre

Le dispositif visant à agir en parallèle et avec cohérence auprès des administrations locales et auprès de structures de la société civile, permet de renforcer simultanément les capacités de maîtrise d'ouvrage des institutions et les capacités de maîtrise d'œuvre des acteurs locaux. Cet double appui vise ainsi à donner aux institutions des interlo-

cuteurs locaux en mesure de répondre à leurs attentes. Les acteurs locaux sont ainsi en mesure de comprendre leur intérêt à maîtriser les procédures et le cheminement de la maîtrise d'ouvrage.

L'aménagement des sources d'eau

Cette activité qui est appuyée depuis de longues années par Guinée 44, à l'initiative et avec la contribution de la commune d'Orvault, est attentive à la pérennisation des ouvrages. Elle favorise l'évolution des comportements face à la ressource en eau et la gestion d'infrastructures collectives.

2. Le partenariat entre le Conseil régional de Rhône-Alpes et l'Assemblée régionale de Tombouctou

2.1. De l'approche humanitaire à l'appui à l'émergence des collectivités

2.1.1. 1984-1989 : l'engagement humanitaire après les grandes sècheresses

La première phase de la coopération a été caractérisée par des interventions à Léré puis dans le cercle de Niafunké. Il faut remonter en 1983, quand le Mali subit une sécheresse qui a provoqué la famine et la destruction du cheptel dans le Nord. Submergé par la catastrophe, le gouvernement du Mali lance un appel à la solidarité internationale. En écho, des bonnes volontés se manifestent et s'organisent dans la région Rhône Alpes : le CPL (Comité pour Léré) est créé. Il est présidé par un élu de la Région Rhône Alpes (RRA). VSF (Vétérinaires sans frontières) et Bioforce, une ONG Lyonnaise intervenant dans le domaine de la santé, se mobilisent. Ces structures collectent des fonds et organisent des missions à Léré pour réaliser des puits, mener des actions dans le domaine de la santé, de l'élevage. Elles identifient à l'occasion les autres besoins d'appui de la zone, qui se cristallisent autour de la mise en eau des lacs Tanda et Kabara, totalement asséchés par la catastrophe.
Des financements additionnels sont libérés par la Caisse Française de Développement (devenue depuis l'AFD) pour réaliser ce projet. La RRA dégage des lignes budgétaires concernant Tombouctou pour financer des projets de développement intégré conduits par des ONG intéressées à intervenir dans la région : Comité pour Léré, Médecins du monde, le CIEDEL, VSF, BIOFORCE...

2.1.2. 1990-1994 : une phase de ralentissement de la coopération

La rébellion touarègue dans les 3 régions du Nord Mali (Tombouctou, Gao et Kidal) rend difficile et risquée la circulation. Les ONG de la RRA ont ralenti, voire suspendu, leurs activités au Nord Mali, seules quelques rares ONG nationales y restant.

2.1.3. 1995-1999 : premier appui à la décentralisation

À la suite de la loi de décentralisation de 1993, le besoin d'appuyer la structuration des nouvelles collectivités territoriales s'impose.
En 1994, suite à une visite d'un groupe d'élus de la Région Rhône-Alpes ayant constaté la fin de rébellion et les effets des actions antérieurement financées, une phase de redynamisation de la coopération fait suite à la signature d'une convention entre le Haut Commissaire de la 6ème région (représentant de l'État) et le Président de la Région Rhône-Alpes. Dans cette convention, la RRA s'engage dans l'appui à la décentralisation, notamment par le soutien à la réhabilitation des infrastructures, essentiellement par le biais de financements des projets s'inscrivant dans ces objectifs et proposés par des ONG de Rhône-Alpes.

Les interventions de la Région se font à travers un groupe d'ONG installées dans la région : Action Nord Sud/Handicap international (ANS/HI), Atlas Logistique, CIEDEL-RAFOD, Ecoles du Sahara, Médecins du monde, Rharous amitié, SMARA (Santé Mali-Rhône Alpes), Sahel Défis, Tetraktys, VSF.
Les interventions sont centrées sur :

- La réhabilitation des infrastructures de base affectées par la rébellion.
- La reprise des activités économiques.
- La formation/appui à la décentralisation, à partir de 1996 où les 682 nouvelles communes ont vu le jour

au Mali et où les compétences des collectivités territoriales sont définies par la loi (Code des collectivités territoriales).

En 1996, l'AFD est sollicitée par la RRA pour la réalisation d'une étude d'identification et de formulation d'un programme cohérent de développement de Tombouctou Ouest (PADL-TO). Le 17 décembre 97, une convention de financement est signée entre le ministère des affaires étrangères du Mali et l'AFD, avec une option claire vers l'appui à la concrétisation de la décentralisation dans la région. Mais, les collectivités territoriales n'étant pas encore installées, la maîtrise d'ouvrage de la convention est confiée au Gouvernorat de la Région de Tombouctou.

À la fin de 1997, avant les premières élections communales généralisées à l'ensemble du territoire malien, la Région Rhône-Alpes s'engage aux côtés de l'AFD pour la mise en œuvre du Projet d'Appui au Développement Local (PADL). Le PADL a, dès ce moment, pris en compte les enjeux de cette réforme institutionnelle majeure. L'appui au processus de décentralisation et à l'installation des nouvelles collectivités locales a ainsi constitué le c?ur des actions du PADL.

1998 : lancement du PADL–TO (Projet d'appui au développement local de Tombouctou Ouest), avec le groupement ARP association/APROMORS (une ONG nationale) comme opérateur de mise en œuvre, recruté par appel d'offres.

Février 1999 : première réunion du Comité de pilotage du PADL-TO au cours de laquelle les procédures financières du programme sont amendées et validées. Des décisions importantes sont prises. Trois lignes de financement étaient prévues dans le document de programme :

- Le fonds d'urgence, qui finance le retour et l'installation des populations et de l'administration, après la rébellion.
- Le FIL (Fonds d'initiatives locales), qui sert à financer les projets économiques individuels susceptibles d'avoir des impacts sur la communauté (moulins, décortiqueuses, collecte de lait frais et production de yaourt…). ainsi que des projets portés par les communautaires (villages et fractions).
- Le FICT (Fonds d'investissement des collectivités territoriales), qui sert à financer les projets inscrits dans les PDESC des collectivités territoriales.

Décembre 1999 : mis en place de l'Assemblée régionale de Tombouctou, à la suite des premières élections communales organisées en juin.

2.1.4. 2000-2008 : appui à l'émergence des collectivités territoriales

En 2000, une réunion a lieu entre l'Assemblée régionale de Tombouctou, la Région Rhône-Alpes et les ONG de la RRA à Lyon, au cours de laquelle le principe de l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales de Tombouctou est affirmé, marquant la rupture avec l'appui antérieur aux actions diversifiées des ONG et leur inscription dans les PDESC (Plan de développement économique social et culturel). Cette orientation a eu pour incidence le retrait de certaines ONG du cadre du partenariat Tombouctou/Rhône-Alpes. Une convention est signée entre le Président de l'Assemblée Régionale de Tombouctou et la Présidente de la Région Rhône-Alpes. La convention a trois objectifs majeurs :

- L'appui à l'Assemblée Régionale de Tombouctou : il comprend une dotation globale pour le fonctionnement et des projets d'investissements et un fort appui à la construction du siège de l'Assemblée Régionale de Tombouctou.
- L'appui au développement local : il s'agit du financement du Projet d'Appui au Développement Local pour le programme 2002-2004 (de fin 1998 à 2001 en partenariat à 50/50 avec l'Agence Française de Développement).
- Le soutien aux projets des ONG : l'appui financier aux projets d'ONG de Rhône-Alpes, françaises ou maliennes ; ce soutien est principal ou vient en complément d'autres sources de financement (Union Européenne, Coopération française…).

Le premier comité de pilotage de la convention décide de la suppression du fonds d'urgence et de son affectation au Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT), constatant comme effectif le retour et l'installation des populations et de l'Administration. Le financement par les fonds FIL et FICT des dossiers de projets portés par les ONG du Nord est rejeté. Le CAI, Comité d'attribution intercommunal, est mis en place, composé de deux représentants par commune : un de la société civile et un élu. Il est compétent pour la sélection des projets d'investissements. En 2001, la fin de première phase du PADL-TO est marquée par la suppression du FIL (Fonds d'initiatives locales) et l'inscription des projets communautaires dans les PDESC (Programme de développement économique social et culturel des collectivités territoriales de la région).

En 2005, une deuxième convention d'une durée de cinq ans est signée entre l'Assemblée régionale de Tombouctou et la région Rhône-Alpes.

2.2. La maîtrise d'ouvrage de la coopération

2.2.1. les services de la Région Rhône-Alpes, maître d'ouvrage au Nord

Pour l'ensemble de la coopération, la maîtrise d'ouvrage est assurée par la Direction Europe Relations internationales et Coopération (DERIC) de la Région Rhône-Alpes. La maîtrise d'ouvrage s'exerce par le biais de la définition de la stratégie de coopération de la Région. Sur cette base, parmi les projets qui sont présentés par ses partenaires, collectivités de la région et ONG implantées en Rhône-Alpes et intervenant dans la région de Tombouctou, la DERIC choisit ceux qui participent de sa stratégie afin de contribuer à leur financement. La DERIC assure la coordination des intervenants dont elle appuie les projets. Elle anime le comité de pilotage de la coopération, co-présidé par les élus des deux régions partenaires, l'Assemblée Régionale de Tombouctou et la Région RA. La maîtrise d'ouvrage des projets s'inscrivant dans le partenariat est assurée par les structures qui les apportent avec leurs partenaires dans la Région de Tombouctou : collectivités territoriales, ONG, ou encore des structures portées par d'autres bailleurs.
Le Projet d'Appui au Développement Local a un statut particulier dans le dispositif. Porté à l'origine conjointement par la Région Rhône-Alpes et l'AFD, puis par la Région seule, le maître d'œuvre du projet (ARP développement) a été sélectionné par voie d'appel d'offres. À l'instar des ONG partenaires de la Région Rhône-Alpes, il est devenu un opérateur en situation de proposer avec ses partenaires de Tombouctou, les évolutions du PADL, que la DERIC peut ou non décider de soutenir.

2.2.2. Des interventions financées sur fonds propres

La Région Rhône-Alpes n'intervient en coopération décentralisée qu'avec ses propres fonds. Ce choix repose sur la volonté d'une totale indépendance vis-à-vis des autres bailleurs sur les objectifs et sur les modes d'intervention.
On constate cependant que les relations établies avec les partenaires de la Région qui apportent les projets (voir ci-après) incitent ces derniers à s'appuyer sur d'autres sources de financements. De la part de la Région, il n'y a donc pas refus de cofinancer, mais volonté de s'imposer en bailleur indépendant conduisant sa politique et définissant la stratégie d'intervention en accord avec son partenaire malien.

2.2.3. Les élus concernés par la coopération décentralisée

Les élus de la Région Rhône-Alpes se déclarent majoritairement en faveur de la coopération internationale, jugée comme positive pour la Région, notamment pour les retombées économiques qu'elle peut y susciter. Par ailleurs, nombre d'entre eux soulignent la tradition de solidarité internationale de la région Rhône-Alpes.
Le président de la Région Rhône-Alpes s'est personnellement impliqué dans les relations avec Tombouctou : visite à Tombouctou, réception à l'Assemblée du Conseil Régional du président de la République du Mali et du président de l'Assemblée régionale de Tombouctou ainsi que de nombreux élus des collectivités de la région de Tombouctou.
Un élu, vice-président de la Région, est en charge de la coopération internationale. Fortement impliqué dans la coopération décentralisée, il contribue activement aux décisions et orientations ainsi qu'à la définition de la stratégie de coopération de la Région. Il participe aux comités de pilotage et conduit de fréquentes missions sur le terrain.

2.2.4. le dispositif de la Région Rhône-Alpes dans la région de Tombouctou

Représentation permanente de la Région Rhône-Alpes au Mali

Un représentant de la Région Rhône-Alpes installé au Mali effectue, dans le cadre d'une activité à mi-temps, la coordination des intervenants et des projets appuyés par Rhône-Alpes dans la région de Tombouctou. Il assure l'interface entre le partenaire, le président de l'Assemblée régionale de Tombouctou et les élus et services de la Région. Il concentre et tient à jour l'information sur le déroulement des activités appuyées par Rhône-Alpes. Son rôle le conduit à être en contact avec les nombreuses collectivités du territoire de Tombouctou concernées par des projets du partenariat et les cas échéant à intervenir pour régler des questions courantes.

Une structure par opérateur

Plusieurs ONG sont implantées dans le territoire de Tombouctou de longue date, pour certaines avant les débuts de la coopération entre les deux régions. Un relatif « partage géographique » de la région de Tombouctou s'est effectué entre les intervenants appuyés par Rhône-Alpes, partage facilité par l'immensité du territoire dont la

surface est proche de celle de la France.
Chaque organisation intervenant dans la région de Tombouctou dans le cadre du partenariat entre Rhône-Alpes et Tombouctou dispose de sa propre structuration locale. La plupart de ces organisations interviennent avec des partenaires locaux, collectivités et/ou ONG, avec lesquels elles peuvent être amenées à conduire des projets qui ne s'inscrivent pas dans la coopération décentralisée de Rhône-Alpes. Outre les financements de Rhône-Alpes pour les projets acceptés par la Région, les organisations interviennent sur fonds propres et sur des fonds apportés par d'autres bailleurs.

2.3. La structuration du dispositif à Tombouctou

2.3.1. L'Assemblée régionale de Tombouctou n'a pas de services techniques

Au niveau de l'Assemblée régionale de Tombouctou ART), il n'y a pas d'instance spécifiquement en charge de l'animation ou du suivi du partenariat avec la Région Rhône-Alpes. Le président de l'Assemblée et un conseiller régional sont les interlocuteurs de la RRA. Ce sont les comités de pilotage, celui du partenariat et celui du PADL, qui orientent et coordonnent les activités et les acteurs intervenant dans le cadre du partenariat avec la RRA.
L'ART n'a pas de services techniques. Son personnel qualifié se réduit au secrétaire général et au régisseur. Le secrétaire général coordonne, organise avec le PADL les actions d'assistance, notamment les formations / accompagnements / échanges.
Dans chaque zone du territoire où des activités sont appuyées par RRA, un dispositif défini entre la structure de RRA (ONG et/ou collectivité locale) et son partenaire local (ONG et/ou collectivité locale de la région de Tombouctou) met en œuvre les activités des partenaires selon les orientations du Comité de pilotage du partenariat et en rendant compte à ce dernier.
Le personnel qualifié de l'ART, le régisseur et le secrétaire général ont été recrutés par elle-même sur la base de critères fixés par les textes de la décentralisation au Mali. Ils sont entièrement financés sur budget propre.
Le régisseur est l'acteur central de la passation des marchés au niveau de l'ART : élaboration des cahiers des charges, émission des ordres de recettes, émission des mandats de dépenses, élaboration des budgets et CA, passation des marchés avec le secrétaire général. Il est membre de toutes les commissions relatives aux marchés, depuis le dépouillement jusqu'à la réception définitive des marchés. On constate que ses activités s'étendent au-delà des attributions prévues dans la définition de sa mission.
Les modalités de paiement et les délais d'exécution sont définis dans les contrats. Une retenue de garantie de 5 % est prévue pour les infrastructures, de 2 à 3% pour les équipements.

2.3.2. La structure du PADL est en position particulière

Dans la mesure où il intervient sur plusieurs cercles de la région de Tombouctou et fort de sa relation directe et permanente avec l'ART, le PADL joue un rôle particulier dans la mise en œuvre du partenariat. Bien qu'intégralement financé par la RRA, il reçoit ses orientations de son Comité de pilotage spécifique, ce qui lui confère le statut d'une structure paritaire.
Pour la réception des ouvrages, le PADL fait d'abord une réception provisoire avec ses techniciens, pour s'assurer que l'ouvrage est recevable. À l'ART une commission est mise en place par le président. Elle est présidée par le premier vice-président et composée d'au minimum deux conseillers régionaux, du régisseur, du secrétaire général s'il est disponible, d'un représentant des bénéficiaires le cas échéant, du bureau de contrôle. Les partenaires financiers participent s'ils sont présents.
La réception définitive est faite selon les termes du contrat : en général, il faut au minimum un an pour toutes les infrastructures. Une commission est mise en place : visite de l'ouvrage, procès verbal de réception définitive auquel est joint la lettre de levée de garantie.

2.4. Le cadre contractuel

2.4.1. La convention entre l'Assemblée régionale de Tombouctou et la Région Rhône-Alpes

Avant la mise en place de l'Assemblée régionale et afin de préparer la décentralisation, la Région Rhône-Alpes a signé une convention en 1994 avec le Gouverneur de la région de Tombouctou, celui-ci étant le représentant de

l'État dans le territoire. Cette convention constituait le premier lien juridique établi entre les deux territoires après 10 ans de projets d'appui au développement soutenus par Rhône-Alpes. Cette première convention stipulait que Rhône-Alpes s'engageait avec l'accord du gouvernorat à financer des projets d'appui à la décentralisation par le soutien à la réhabilitation des infrastructures.
La convention passée entre l'Assemblée Régionale de Tombouctou et la Région Rhône-Alpes en 2000, a donc été la première entre les deux collectivités territoriales. Celle-ci visait à soutenir l'émergence de cette nouvelle collectivité ; elle a très symboliquement inclut une forte contribution à la construction du siège de la nouvelle Assemblée Régionale de Tombouctou. Elle comprenait par ailleurs une dotation pour le financement d'un fonds d'investissements destiné à l'équipement des collectivités de la Région. La Région s'engageait à contribuer au financement du Projet d'Appui au Développement Local avec l'Agence Française de Développement et enfin à apporter un appui financier aux projets d'ONG de Rhône-Alpes, françaises ou maliennes, principal ou en complément d'autres sources de financement. Cette convention a été renouvelée en 2006.

2.4.2. Le cadre juridique des organisations mettant en œuvre les projets du partenariat

Un cadre ouvert

Pour chaque projet présenté par une organisation et accepté par la Région, en accord avec l'ART, la Région s'engage sur un montant de financement du projet. En revanche, il n'y a pas de conventions ni d'accords explicites liant la Région Rhône-Alpes aux organisations mettant en œuvre les projets du partenariat.
Chaque organisation, ONG ou collectivité intervenant dans le cadre du partenariat sur le territoire de Tombouctou le fait à son initiative et porte ses projets. À l'exception de son représentant, la Région n'a donc pas de partenaire dont elle assure la présence sur le territoire de Tombouctou. Comme on le verra plus loin, le cas du Projet d'Appui au Développement Local a été sensiblement différent, parce que le projet résultait d'un accord entre l'Assemblée de Tombouctou, l'AFD et Rhône-Alpes et que l'engagement de Rhône-Alpes portait sur le financement de ce projet particulier. La situation de l'opérateur du PADL tend au fil du temps à s'identifier à celle des autres organisations.
Ce dispositif conduit chaque organisation à établir son partenariat avec une collectivité et/ou une ONG de la région de Tombouctou, à développer ses projets, dont certains sont appuyés par Rhône-Alpes, et donc aussi à mobiliser d'autres sources de financement que la Région Rhône-Alpes.

Un cadre favorisant la diversité des modes d'intervention

Ce cadre juridique ouvert permet à Rhône-Alpes de s'appuyer sur les dynamiques de ses nombreux partenaires, qui disposent de leurs organisations locales et travaillent avec leurs propres partenaires du territoire de Tombouctou pour identifier et mettre en œuvre leurs projets. L'ensemble des projets soutenus par Rhône-Alpes concourent aux mêmes objectifs, ceux qui sont définis dans la convention passée avec l'Assemblée Régionale de Tombouctou. Les approches et les logiques d'intervention, les processus d'identification et de mise en œuvre des projets sont cependant fortement diversifiés.

2.4.3. le circuit financier

Pour chaque projet, le circuit financier est fonction de l'organisation qui le met en œuvre. On distingue les financements destinés au fonctionnement des structures de ceux destinés aux équipements des collectivités. Pour le Projet d'Appui au Développement Local :

- Le fonctionnement du projet, soit la cellule d'animation, les prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage et les conseillers communaux, est financé directement par la Région Rhône-Alpes.
- Le fonds d'investissements abondé par Région Rhône-Alpes est géré par un comité de pilotage majoritairement contrôlé par les élus locaux.
- Les paiements du fonds d'investissement sont effectués par le Trésor Malien.

Le circuit de paiement des acteurs locaux (collectivité locale, entreprises, autres ...)

Le circuit de paiement appliqué aux paiements du fonds d'investissement des collectivités locales est décrit en détail dans le manuel des procédures de paiement (guide n°6) :

- Signature d'une convention entre le Projet d'Appui au Développement Local et la collectivité bénéficiaire.
- Les fonds sont débloqués lorsque la collectivités bénéficiaires a justifié la mobilisation de son cofinancement.
- Passation des marchés et établissement des contrats avec ses prestataires.
- La collectivité est maître d'ouvrage et ordonnateur des dépenses.
- Le Projet d'Appui au Développement Local vérifie la conformité des procédures.

2.5. Les dynamiques politique et temporelle

2.5.1. Des élus actifs dans le partenariat

Les élus du Nord et les élus du Sud entretiennent des relations régulières dans les cadres définis par le partenariat : le comité de pilotage du partenariat, le comité de pilotage du Projet d'Appui au Développement Local. Parallèlement à ces instances, il importe d'ajouter les opportunités de rencontres en région Rhône-Alpes et à Tombouctou.

2.5.2. La présence des territoires dans les activités du partenariat

Au Nord, les territoires sont représentés par les collectivités qui appuient des activités dans le cadre de partenariats qu'elles ont noué avec des collectivités de Tombouctou. En Rhône-Alpes, de nombreuses collectivités départementales et communales sont engagées dans l'appui à des activités de coopération, dont plusieurs à Tombouctou. Les ONG représentent les territoires dont elles sont issues. Les territoires de la région sont toutefois inégalement représentés, certains départements et zones urbaines étant plus engagés que d'autres.
Au Sud, les communes et les communautés de communes de l'ensemble du territoire de la région de Tombouctou sont engagées dans des activités du partenariat avec leurs partenaires de Rhône-Alpes. Des ONG locales, interviennent en relation avec des collectivités et / ou des ONG françaises.

2.5.3. La continuité de la coopération

Depuis 24 ans, des ONG appuyées par la Région Rhône-Alpes interviennent dans la région de Tombouctou. Des partenariats ont été établis avec des ONG locales, puis avec des communes, des regroupements de communes et des cercles. Cette continuité a favorisé :

- La connaissance mutuelle des partenaires, l'instauration de relations entre les hommes et entre les institutions, l'établissement de flux d'échanges entre les territoires.
- L'identification et la formation des acteurs en mesure de contribuer à l'appui aux collectivités. Plus de 80 prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage implantés dans l'ensemble de la région ont été formés.
- La prise en compte du contexte local, avec notamment une bonne connaissance de l'environnement institutionnel, que l'accompagnement de la décentralisation a favorisé.
- L'appréciation des capacités et des limites des partenaires.

De façon globale, la continuité a permis d'ancrer la coopération de la région Rhône-Alpes dans la région de Tombouctou et d'accompagner ainsi dans la durée l'émergence des collectivités, leur structuration et le développement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage. Et de même, de former des maîtres d'œuvre à devenir des partenaires à part entière, en mesure de répondre de façon satisfaisante aux demandes des collectivités.

2.6. Les inflexions des activités et du dispositif du partenariat

2.6.1. De l'humanitaire à l'aide au développement puis à l'appui à l'émergence des collectivités

À son origine la coopération de Rhône-Alpes à Tombouctou a été motivée par un objectif humanitaire concernant la zone de Léré, après la sécheresse de 1984. Cet objectif a connu une première inflexion vers un objectif d'aide au développement, avec la mise en œuvre de projets de développement intégré dans certains secteurs de la région, à commencer par celui de Léré au début des années 1990.
En 1994, l'organisation de la décentralisation a mis en évidence le besoin de réhabilitation des infrastructures existantes et la nécessité d'en mettre en place de nouvelles. Les collectivités territoriales n'étaient pas encore en place, la région de Tombouctou étant administrée par un gouverneur représentant de l'État. La Région Rhône-Alpes s'est alors engagée dans l'appui à la réhabilitation des infrastructures et cela dans le cadre d'une convention passée avec le gouverneur.
La mise en place de l'Assemblée Régionale de Tombouctou et des communes en 1998 a permis à Rhône-Alpes d'établir un partenariat avec les collectivités nouvellement mises en place. L'appui direct à l'Assemblée et aux collectivités de la région de Tombouctou afin de favoriser leur émergence et d'appuyer leur structuration s'est imposé comme objectif central du partenariat.

2.6.2. un dispositif relativement stable

Sur le terrain, la stratégie opérationnelle est mise en œuvre par les partenaires de la Région Rhône-Alpes, collectivités et ONG. De fait, la stratégie de coopération de la Région repose sur l'acceptation des stratégies de ses partenaires. Cette stratégie permet à la Région de s'adapter à la diversité des besoins et des partenaires dans le territoire de Tombouctou, en laissant chacun de ses partenaires élaborer la stratégie la mieux adaptée au contexte de son intervention. Elle est notamment rendue possible par les relations établies durablement entre la Région et ses partenaires et le climat de confiance qui en résulte.
Le Projet d'Appui au Développement Local a durant une période constitué une exception. La Région a fortement contribué à sa définition et à sa mise en place. Dans un premier temps, l'intervenant en charge de sa mise en œuvre a été en situation d'opérateur de l'AFD et de la Région. Progressivement la position de l'opérateur s'est identifiée à celle d'un partenaire, au même titre que les ONG et collectivités. L'opérateur ARP est en situation de proposer au financement de la Région les activités et les modes d'intervention qu'il conçoit dans le cadre du projet.
La Région a mis en place un représentant au Mali à partir de 1998, ce qui coïncide avec l'inflexion de son objectif principal vers l'appui à l'émergence des collectivités. La fonction est essentiellement une fonction de suivi, de coordination sur le terrain et de maintien du dialogue avec les nombreux partenaires de la région de Tombouctou et les administrations centrales.

2.7. Le Projet d'Appui au Développement Local

Le Projet d'Appui au Développement Local Tombouctou-Ouest (PADL-TO) s'inscrit dans le cadre de la Convention de coopération décentralisée signée le 20 mai 1994 entre le Gouverneur de la Région de Tombouctou et le Président du Conseil Régional Rhône-Alpes. Le PADL-TO a été initié en juin 1997 (mission d'évaluation conjointe AFD – CRRA) puis a fait l'objet de la signature d'une convention de financement, le 17 décembre 1997, entre le Gouvernement du Mali et la Caisse Française de Développement (CFD, actuelle AFD). A la suite d'un appel d'offre organisé par le Gouvernorat de Tombouctou (actuel Haut Commissariat de la Région de Tombouctou). La mise en œuvre du projet a été confiée à un opérateur, le groupement réunissant ARP et APROMORS, en février 1998 pour une durée de trois ans, à compter de la date de démarrage des activités du projet, le 1er octobre 1998.

2.7.1. Les objectifs du Projet d'Appui au Développement Local

Les objectifs du Projet d'Appui au Développement Local sont énoncés dans le document de projet.
Au niveau communal et local :

1) Accompagner le processus de décentralisation en renforçant les compétences
des communes en matière :
- d'administration et d'organisation des instances communales ;
- de gestion des ressources communales ;
- de planification et d'élaboration de projets communaux ;
- de maîtrise d'ouvrage.

2) Appuyer les initiatives locales dans l'élaboration de leurs projets et dans la maîtrise d'ouvrage.
3) Appuyer l'émergence et le renforcement des capacités de prestataires de services en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre.
4) Appuyer la mise en œuvre des projets par la mise en place de fonds d'investissement communaux et locaux.
Au niveau régional :
5) Appuyer la mise en œuvre des projets d'investissement identifiés et validés en concertation avec le Comité de Pilotage.

La durée du Projet d'Appui au Développement Local est défini par la convention entre la Région Rhône-Alpes et l'Assemblée Régionale de Tombouctou.

2.7.2. Le pilotage du PADL

Le comité de pilotage du Projet d'Appui au Développement Local (entre une et deux réunions par an) décide des activités mises en œuvre dans le cadre du projet. Le comité s'appuie sur les propositions de l'équipe du projet, qui

élabore les documents préparatoires à chaque réunion du comité. L'équipe du projet travaille à partir des besoins identifiés et des demandes des collectivités territoriales.
Les activités permettant de réaliser les objectifs sont détaillées à l'occasion des comités de pilotage. Les montants sont détaillés par activité à chaque Comité de pilotage et ventilés par gestionnaire.
L'équipe du Projet d'Appui au Développement Local appuyée par ARP assure le suivi des activités.

2.7.3. L' équipe permanente

L'équipe du projet a été mise en place par le partenaire (l'Assemblée Régionale de Tombouctou) et l'opérateur ARP. Elle est composée d'une dizaine de permanents dont quatre intervenants principaux :

- Le chef de projet.
- Le responsable de l'appui à MO.
- Un assistant technique.
- Le responsable financier.

La direction opérationnelle est assurée par le chef de projet du Projet d'Appui au Développement Local.
Les membres de l'équipe locale interviennent auprès des services de l'Assemblée Régionale de Tombouctou, des commune et intercommunalités.
L'équipe locale rend compte de ses activités à l'Assemblée Régionale de Tombouctou et au Comité de Pilotage.

2.7.4. L'évolution du projet

Le projet a connu des évolutions entre 1998 et 2005 ; principalement :

- De 1998 à 2001 le PADL a été cofinancé par l'Agence Française de Développement et le Conseil Régional Rhône Alpes. Le projet s'appelait alors PADL-TO (Tombouctou Ouest) et ciblait les cercles de Goundam et Niafunké ainsi que la commune urbaine de Tombouctou.
- A partir de fin 2001 le projet a été financé entièrement par le Conseil Régional Rhône Alpes et les interventions ont été étendues à l'ensemble des cercles de la région de Tombouctou (appui au conseil de cercle). Le projet a alors été renommé PADL-T (Tombouctou)
- A partir de juillet 2001 le PADL a assuré la fonction d'opérateur CCC (Centre de Conseil Communal) pour les cercles de Goundam et Niafunké.

Dans ce cadre, le PADL a été un collaborateur actif de la cellule nationale de coordination des appuis techniques aux collectivités territoriales (CCN) et de la direction nationale des collectivités territoriales (DNCT).
D'autres projets d'appui au développement local ont été mis en œuvre dans d'autres régions du MALI à l'initiative de l'AFD, dont certains sont soutenus par d'autres partenaires de coopération décentralisée.

2.7.5. L'opérateur du Projet d'Appui au Développement Local

L'association des deux structures ARP Développement (implantée en Rhône-Alpes) et APROMORS (Association pour la Promotion du Monde Rural au Sahel implantée à Bamako) a été sélectionnée pour mettre en œuvre le Projet d'Appui au Local, dans le cadre d'un appel d'offres qui a donné lieu à un contrat passé avec l'AFD et RRA.

2.7.6. Les moyens de fonctionnement

Le Projet d'Appui au Développement Local a bénéficié depuis 1999 d'un budget annuel compris entre 0,6 M² et 1 M² apporté par la Région Rhône-Alpes. Une part de ce budget (de l'ordre de 50 %) est utilisé pour alimenter le fonds d'investissement destiné aux collectivités de la région.

2.7.7. Les activités du PADL

Le Projet d'Appui au Développement Local est opérateur CCC (centres de conseils communaux), structuration élaborée et mise en œuvre par le ministère de l'Administration territoriale.
La mise en place des Comités Locaux d'Orientation en juin 2001 concrétise le lancement du programme national d'appui technique aux collectivités territoriales dans les cercles de Niafunké et de Goundam dans lesquels intervient le projet.
Les outils développés ont été très nombreux.

Liste des outils développés

Support de formation :

- Formation de démarrage des instances communales (1999)
  - o Manuel du participant pour le Conseil Communal
  - o Manuel du participant pour le Bureau Communal
  - o Manuel du participant pour les Agents Communaux
- Fiches techniques :
  - o Elaboration du Budget
  - o Elaboration du Budget détaillé pour les agents communaux
  - o Exécution du Budget
  - o Exécution du Budget Documents de référence
  - o Exécution des PDESC
  - o Fonctionnement des Services
  - o Fonctionnement des Services détails pour les agents communaux
  - o Gestion des ressources humaines
  - o Gestion des RH détails pour les agents communaux
  - o Organisation et Fonctionnement des collectivités territoriales
  - o Organisation et Fonctionnement des collectivités territoriales détails pour les agents communaux
- Appui/Formation à l'élaboration des budgets primitifs
- Appui/formation pour l'élaboration des budgets additionnels d'investissement
- Appui/Formation à la passation des marchés
- Appui/Formation à l'élaboration des budgets primitifs 2004 à partir de la nouvelle nomenclature budgétaire
- Guide formation sur la planification
- Module de Formation appliqué à l'élaboration du plan de développement régional
- Formation des élus communaux, agents des services techniques et la société civile sur les textes législatifs et réglementaires du secteur du développement rural
- Formation sur la législation du travail en faveur des élus et de leurs agents communaux
- Formation de base des acteurs de la décentralisation : cahier du Formateur, cahier du Participant

Outil d'appui conseil :

- Démarche d'appui technique aux collectivités territoriales
- Démarche d'élaboration du programme régional
- Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des PDESC
- Rapport sur la mobilisation des ressources
- Cartographie des villes de Tonka, Goundam, Niafunké, Gourma Rharous, Diré et Tombouctou

Guides liés aux procédures :

- Dispositif et étapes mise en œuvre des investissements
- Elaboration de dossier de projet
- Référentiel technico-financier
- Code de financement et procédures d'attribution
- Les contrats
- Procédures de paiement
- Répertoire des prestataires techniques
- Répertoire des PAMO
- La passation des marchés
- Guide de suivi et gestion des investissements

Suivi évaluation

- Base de données pour le suivi des investissements communaux
- Base de données pour le suivi des investissements intercommunaux
- Base de données pour le suivi des projets locaux

L'appui à la planification

La démarche mise en place par le PADL pour l'élaboration des premiers PDESC en 2000 a suivi les principales définies par les documents de référence de la MDRI. Cette démarche permet, comme nous l'avons déjà signalé, de bien recenser les besoins exprimés par les populations. Ce recensement a été complété par un travail de connaissance du milieu basé sur l'élaboration de cartes. Ce travail a permis d'intégrer dans la démarche des éléments d'analyse permettant d'analyser et de prioriser les besoins exprimés. Ce travail explique sûrement le fait que les PDESC de la zone PADL étaient globalement moins ambitieux qu'ailleurs (un montant moyen de réalisation par habitant deux fois inférieur à la moyenne nationale).

Pour l'élaboration des nouveaux PDESC, le PADL a travaillé avec l'ensemble des partenaires de la région de Tombouctou, afin d' arrêter une méthodologie commune d'élaboration des PDESC sur la base de la démarche proposée par la CCN. Cette démarche reprend les grandes étapes de recensements des besoins (avec quelques évolutions dans le détail par rapport à la méthodologie de 1999, mais en gardant la même logique). Les étapes prévoient aussi un travail d'établissement d'une situation de référence (connaissance du milieu), basé sur recensement des données disponibles au niveau des services techniques.

Dans tous les cas, le travail de connaissance du milieu reste limité même s'il est prévu. Il est en effet difficile de faire un bon diagnostic de territoire à travers des travaux ponctuels et limités dans le temps. Il paraît important d'évoluer vers un outil permettant de récolter et de gérer en continu des informations sur le territoire. Cet outil doit permettre de mettre en évidence les grandes caractéristiques économiques, qui dépassent le plus souvent les communes. Ces observatoires devraient donc se construire à l'échelle d'un cercle ou régionale. La planification communale pourrait cependant s'appuyer sur ces données.

Il s'agit d'un travail continu qui peut difficilement être envisagé sous forme de prestations ponctuelles. Il faut par ailleurs que ces données servent à créer de vraies dynamiques de territoires. Ce travail pourrait donc être réalisé par des animateurs de territoire permanent.

L'appui à mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources a constitué un sujet de réflexion important pour le PADL. Différentes études ont été menées qui ont permis de connaître la situation des différentes collectivités territoriales et d'élaborer des stratégies pour améliorer le recouvrement. Des progrès ont parfois été faits mais globalement le constat est que la sensibilisation des populations reste un moyen limité et qu'une amélioration réelle de la situation ne pourra se faire qu'à travers une meilleure implication des services de l'Etat pour identifier et recouvrir la matière imposable. À plus long terme, seule une augmentation de la richesse produite, grâce à réel développement économique, permettra d'accroître les ressources des collectivités territoriales.

La stratégie de formation

La formation a été incontestablement une grande réussite du PADL. Cette réussite nous paraît reposer sur plusieurs éléments :

- La concertation avec les autres partenaires et les bénéficiaires a permis de créer des synergies entre tous et ainsi d'avoir une utilisation optimale des ressources disponibles. Le PADL a été systématiquement l'instigateur de ces concertations qui ont abouti à des séries de formations cohérentes et homogènes pour l'ensemble des CT pour les formations de base de 1999/2000 et 2004/2005.
- La formation a été faite en langues locales par des formateurs maîtrisant ces langues (et non par un système de traduction). Ce système a été complété par travail de préparation des traductions des termes de la formation dans les différentes langues, afin que tous les formateurs utilisent la même terminologie dans les différentes langues.
- L'implication des services techniques dans les formations sur les thèmes qui les concernent a été systématique. Elle assure que les CT et les services techniques ont la même compréhension des choses et développe la motivation et la présence des services techniques.

Le fonds d'investissement

Le fonds d'Investissement Communal (FIC) du PADL a été un des premiers fonds qui a permis l'investissement des CT (avant le démarrage de l'ANICT). Comme l'ANICT, les fonds transitent par le Trésor Public. Le PADL a développé un système de contrôle des pièces justificatives et de décaissements après justifications intégrales de la tranche précédente, système plus strict que celui de l'ANICT. Le PADL a également institué un système de contrôle systématique des investissements réalisés.

Les PAMO

Les prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage (PAMO) constituent également une expérience intéressante. Ce système n'a cependant pas pu donner sa pleine mesure. Certaines CT ont continué à faire appel à ces derniers, mais de manière très marginale.

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)

Statut: Etablissement Public National, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'ANICT, placée sous la tutelle du Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.
Mission : Gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et garantir certains prêts contractés par elles.
A ce titre, elle:

- reçoit et alloue aux collectivités les subventions destinées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous leur maîtrise d'ouvrage et en tenant compte de leur degré de développement ;
- aide les collectivités à développer les services de proximité rendus à leurs administrés par la réalisation d'équipements ;
- incite les collectivités à développer la mobilisation de leurs ressources propres ;
- garantit les prêts contractés par les collectivités pour le financement de leurs investissements ;
- assure la péréquation entre les budgets des communes.

Ressources :

- les subventions de l'Etat aux collectivités (votées chaque année par l'Assemblée Nationale) dans le cadre de la Loi de Finances) ;
- les contributions des partenaires au développement (à ce jour trois partenaires sont disposés à intervenir selon ce mécanisme; il s'agit de l'Union Européenne, du Fonds d'Equipement des Nations Unies et de l'Agence Française de Développement) ;
- les produits des placements ;
- les frais d'agence (en pourcentage des contributions reçues; une convention passée avec les différents partenaires de l'ANICT déterminera les modalités de recouvrement des frais d'agence) ;
- les contributions des collectivités au fonctionnement de l'Agence (il est envisagé qu'elles parviennent à terme à hauteur de 3% du montant de leurs TDRL perçues annuellement).

Exemple de montants indicatifs: La mise en place de l'ANICT prévoit de mobiliser au profit de chacune des 682 nouvelles communes environ 10 à 15 millions de francs CFA par an pour les investissements, soit 7 à 10,5 milliards pour l'ensemble des communes.

Organisation :

** Le Conseil d'Administration est chargé, outre les compétences habituelles en matière de fonctionnement et de gestion, de définir la politique d'action de l'Agence dans le cadre de sa mission d'ensemble.*

** Le Comité Régional d'Orientation est l'organe de décision, c'est lui qui décide de l'acceptation ou non des dossiers soumis au financement de l'Agence.*

** L'Antenne Régionale est l'organe d'exécution au niveau régional.*

Les contributions du PADL au dispositif national

Il est important de souligner que l'équipe et l'expérience du PADL ont contribué à la conception et à la mise en place des outils nationaux d'appui à la décentralisation et aux CT :

- A la mise en place de l'ANICT à travers une participation en janvier 2001 au conseil d'administration qui a mis en place cette structure.
- A la mise en place des CCC, à travers la participation à la première réunion pour mettre en place ce dispositif en mai 2000 et en participant au travail pour l'élaboration des plans de redéploiement des CCC.
- A la stratégie nationale de formation (en 1999 et 2004). Le PADL a été à l'origine des concertations conduites dans la région de Tombouctou, qui ont impulsé la stratégie régionale de formation des acteurs de la décentralisation. Lors de la première mandature cette initiative a inspiré la mise en place des PREFOD. En 2004, l'initiative de Tombouctou a été l'embryon de la stratégie nationale de formation mise en place par la DNCT. Le Conseil Régional Rhône Alpes, à travers le PADL, a appuyé la conception et le début de la mise en œuvre de cette stratégie.

Au processus de transfert de Ressources naturelles : le PADL a organisé les ateliers régionaux pour réfléchir sur cette

problématique en décembre 2004.

2.7.8. La commande publique

Les commandes des collectivités territoriales aux prestataires d'études et de formation (ingénierie) sont passées directement par le PADL. Les commandes de travaux sont passées par les collectivités territoriales. Le PADL assure un suivi des réalisations des chantiers et met les fonds à disposition du trésor public régional, sur la base de contrôle de conformité des dossiers et des réalisations. Le circuit financier est celui du trésor public malien.
Les dossiers de projet sont élaborés par les collectivités territoriales avec l'appui des Centre de conseil communal ou bureaux privés. Il n'y a pas de vérification d'opportunité par le PADL, mais un contrôle de conformité avec le PDESC et le budget ainsi qu'une analyse technique de la faisabilité.
Le PADL vérifie aussi si le projet n'est pas en contradiction avec les normes sectorielles. Une convention de financement est signée entre le PADL et chaque collectivité territoriale bénéficiaire pour fixer les engagements de chaque partie. La durée d'exécution est de 3 mois avec possibilités de prolongement et d'avenant, en cas d'économies faites sur le marché.
La passation des marchés est effectuée par la collectivité qui signe le contrat avec le maître d'œuvre. La demande de paiement est adressée au PADL par la collectivité territoriale (lettre de l'ordonnateur, lettre de demande de paiement du maître d'œuvre à laquelle est jointe l'attestation de cautionnement de l'avance de démarrage fournie par la banque). Sur cette base, le PADL effectue le virement au Trésor de 90% de l'avance de démarrage (les 10% restants étant la contrepartie de la collectivité territoriale), avec notification au trésorier et au maire.
La collectivité territoriale émet un ordre de recettes pour le Trésor. Dans le suivi du chantier interviennent le bureau de contrôle, le RAMO (responsable appui à la maîtrise d'ouvrage du PADL) et la collectivité territoriale. Les conventions prévoient que la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales concernées. Les prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage (PAMO), recrutés et formés dans le cadre du projet, les assistent dans ce rôle.

2.8. Le dispositif de suivi est nourri par de nombreuses études et évaluation

Les projets et activités du partenariat ont été l'objet d'un nombre significatif d'études et d'évaluations. Plus particulièrement la mise en œuvre du PADL a été régulièrement auditée, analysée et évaluée, en interne et en externe. Les projets conduits par les autres partenaires ont également fait l'objet d'évaluations.

- Évaluation externe de la démarche d'appui aux initiatives locales (CAI) mise en œuvre par le Projet d'Appui au Développement Local (Juillet 2000).
- Audit financier de la première phase du Projet d'Appui au Développement Local (Février 2002).
- Analyse et évaluation de la mise en œuvre des PDESC par les CCC.
- Étude sur la problématique de la mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales par une stagiaire de l'université de Grenoble (France) au titre d'un mémoire de DESS (Juillet – Août 2002).
- Une évaluation AFD en 2003 (de ses projets de décentralisation au Mali dont le Projet d'Appui au Développement Local Tombouctou).
- Une évaluation de la coopération entre les deux régions en 2003.
- Une capitalisation des méthodes du Projet d'Appui au Développement Local en 2005.
- Une étude sur le renforcement des capacités techniques de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales en 2006.

2.9. Les enseignements de la capitalisation

Au Mali, la coopération entre l'Assemblée régionale de Tombouctou et la Région Rhône-Alpes est à plus d'un titre considérée comme un partenariat que les effets et le fonctionnement placent parmi les plus satisfaisants. Pour la Région Rhône-Alpes, qui met en œuvre près de 20 partenariats, la coopération avec l'ART est fréquemment citée en exemple pour inspirer l'orientation d'autres partenariats en Afrique subsaharienne. Parallèlement cependant, au Sud comme au Nord, les partenaires et les acteurs qu'ils mobilisent formulent des analyses critiques sur le dispositif, sur son efficacité, sur les conditions de sa mise en œuvre, sur ses orientations et proposent des améliorations,

voire des changements plus radicaux, afin de rendre le partenariat plus efficace. Il est donc clair que, malgré cette relative satisfaction, pour aucun des partenaires cette coopération ne doit être considéré comme un modèle. En revanche, il est pertinent de s'interroger sur les facteurs déterminants de sa conception, ses orientations, ses modes de fonctionnement, qui favorisent ces jugements globalement positifs.

2.9.1. Les circonstances de l'appui à maîtrise d'ouvrage : le contexte

La Région Rhône-Alpes appuyait des interventions dans le territoire de la région de Tombouctou avant la décentralisation, en l'absence de son partenaire, l'Assemblée régionale de Tombouctou. C'est avec la mise en place de la décentralisation que la RRA a fixé son objectif principal, « l'appui à l'émergence des collectivités territoriales », et a dans ce cadre donné la priorité à l'appui à maîtrise d'ouvrage.

2.9.2. La dimension politique

L'appui à la mise en place de l'Assemblée

Dès l'élection de l'Assemblée régionale de Tombouctou, la RRA a eu pour préoccupation de soutenir l'émergence de son partenaire, dans un contexte où les moyens font défaut et où le caractère novateur de l'institution suppose une information des citoyens et une formation des nouveaux élus. Cet objectif s'est concrétisé par des programmes de formation et un appui financier significatif à la réalisation du bâtiment de l'Assemblée. Il a été complété par la mise à disposition d'un budget annuel pour les missions des élus, budget dont le montant est en régulière diminution.

La prise en compte de la diversité des propositions

La mise en œuvre des activités du partenariat s'appuie sur les propositions d'un grand nombre d'acteurs de la région Rhône-Alpes (ONG et collectivités locales). La plupart ont établi des partenariats avec des collectivités de la région de Tombouctou. Les propositions des acteurs sont appuyées par la RRA dans la mesure où elles s'inscrivent dans son objectif principal.
Il en résulte une diversité d'approches et de moyens visant à respecter les spécificités des besoins, des attentes et des capacités des acteurs. La dimension politique de ce choix est revendiquée comme un facteur favorisant le dialogue politique entre les partenaires et entre les acteurs sur le terrain.

Un fonds d'investissement majoritairement contrôlé par les élus de Tombouctou

Les décisions de financement du FICT (fonds d'investissement des collectivités territoriales) sont fondées sur des critères établis par les élus de la région de Tombouctou. Les décisions sont prises par un comité d'élus. La part minimum du financement apporté par les collectivités a été fixé par ce comité à 10 %, alors que les responsables techniques du PADL souhaitaient une part de 30 %.
La décision de donner le contrôle de la décision aux élus est autant d'ordre technique que politique. Malgré des désaccords ponctuels sur les choix effectués, elle vise à donner aux élus une position du bailleur jugeant de la pertinence des investissements souhaités.

2.9.3. La dimension territoriale

Des acteurs de tout le territoire de la région de Tombouctou face à des acteurs d'origines diversifiées de la Région Rhône-Alpes

Le partenariat est établi entre les institutions régionales. Les activités du partenariat sont destinées en grande part aux collectivités de la région de Tombouctou (Communes et Cercles) et mobilisent autant que possible des acteurs originaires de tous le territoire de Rhône-Alpes.
Le dispositif de coopération de Rhône-Alpes, par nature ouvert à tous les partenaires proposant des projets inscrits dans l'objectif de son partenariat, vise ainsi à favoriser une large mobilisation des acteurs de l'ensemble des territoires régionaux.

2.9.4. La dimension organisationnelle

Un dispositif léger

La Région Rhône-Alpes a réduit son dispositif au Mali à un permanent à mi-temps. Le choix est de limiter la présence du partenaire Nord à ce qui apparaît comme le strict nécessaire : une mission de coordination des acteurs

et des projets appuyés par la Région et un interlocuteur pouvant en permanence assurer la représentation de la Région.
Ce choix vise être à l'écoute du partenaire sans avoir une présence qui pourrait être pesante. Soulignons cependant que chaque acteur appuyé par Rhône-Alpes dispose de son propre dispositif d'intervention implanté localement en un ou plusieurs lieux, ce qui réalité représente des effectifs importants d'intervenants maliens et français mobilisés sur l'ensemble du territoire.

L'appui à un dispositif "lien" très structuré

Avec le PADL, la RRA appuie un dispositif très structuré, dont la proximité avec l'Assemblée régionale de Tombouctou est forte. À la différence des autres acteurs appuyés par la RRA, ONG et collectivités territoriales de Rhône-Alpes, le PADL est plus fortement identifié au partenaire malien. L'importance relative de son financement confirme son rôle de premier plan dans le partenariat et lui confère une forte capacité d'intervention.
Ce dispositif, qui dispose d'un comité de pilotage distinct de celui du partenariat et où sont représentés les deux partenaires et les collectivités du territoire de Tombouctou, joue un rôle de "lien" entre les deux partenaires.

Une formalisation limitée

Le Région Rhône-Alpes a choisi de peu formaliser les procédures du partenariat. Pour RRA, les procédures existantes doivent être mises en œuvre par ses services mais ne peuvent être imposées et opposées à ses partenaires. Elles constituent plus des références que des règles obligées.
De même la Région ne contractualise pas avec ses partenaires. Les financements appuient les projets acceptés et non les structures des acteurs intervenant sur le terrain. Même pour le PADL, dont l'opérateur a à l'origine bénéficié d'un contrat, le fonctionnement s'identifie aujourd'hui à celui des autres acteurs.

2.9.5. La dimension technique

On peut sur ce plan relever plusieurs acquis transposables :

- L'engagement dans un programme, le Projet d'Appui au Développement Local, reconnu par l'administration nationale et qui s'intègre aux objectifs et aux activités du ministère en charge de la décentralisation (Ministère de l'Administration Territoriale).
- Un projet qui couple un appui à la maîtrise d'ouvrage (conseil, formation, assistance…) à un fonds d'investissement (et aux autre fonds mis à disposition par d'autres bailleurs), favorisant la confrontation des collectivités à la réalité de la maîtrise d'ouvrage.
- Un projet qui couple l'appui à la maîtrise d'ouvrage (conseil, formation, assistance…) avec l'appui à la maîtrise d'œuvre.
- La grande richesse et diversité des modules de formation et de leurs supports.
- La coordination avec d'autres fonds (ANICT, ADERE…).
- L'engagement dans la durée.
- Le développement de l'expertise locale, grâce à la formation d'un grand nombre de « Prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage » disséminés sur le territoire.
- Le renforcement des capacités de collectes des impôts et taxes des collectivités.
- La mise en relation de l'investissement des collectivités avec les ressources qu'il permet de dégager. Notamment l'élaboration d'outils de suivi des investissements communaux et intercommunaux, favorisant une meilleure gestion des investissement et le cas échéant la production de ressources nouvelles.
- La formation de la maîtrise d'œuvre.
- La valorisation des capacités des collectivités dans le fonctionnement du fonds d'investissement : l'acceptation des demandes de financements déposées par les collectivités prend en compte leurs capacités de maîtrise d'ouvrage, notamment de collecte et de gestion des ressources.

3. Le partenariat entre la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne et la Commune de Kayes

3.1. Un partenariat centré sur le lien entre l'institution municipale et ses habitants et entre populations malienne et française

3.1.1. Un jumelage ancien, constant dans la poursuite de ses objectifs, souple dans ses modalités d'action

A la fin des années 80, le contexte français est propice à la création du jumelage entre le SAN d'Evry et la commune de Kayes. L'agglomération est riche de nombreuses expériences en matière internationale, menées directement par les communes ou au travers d'associations locales (Angleterre, Allemagne, Québec, Pologne, Nicaragua). Des idées novatrices en matière de solidarité internationale se mettent en place (création d'une plate-forme associative, contacts avec des associations issues de l'immigration). Encouragée par les associations locales et par des élus sensibilisés au renouvellement des rapports Nord/Sud, l'idée d'un jumelage coopération-développement[1] avec l'Afrique est portée par le Syndicat d'Agglomération Nouvelle d'Evry (SAN). L'existence dans l'agglomération d'une importante communauté malienne, originaire principalement de la région de Kayes, oriente le jumelage vers le Mali et plus particulièrement vers la ville de Kayes, capitale régionale.

Les difficultés de plus en plus visibles de la communauté malienne (expulsion de l'îlot Chalon, alertes issues des travailleurs sociaux), la volonté politique de faire barrage au Front National et la conjoncture des élections municipales de 1989 convergent. Fin 90 une délégation composée d'élus, de représentants de la société civile et de journalistes se rend à Kayes. Un protocole d'amitié et de jumelage entre les deux collectivités est signé[2].

A travers son jumelage, l'agglomération exprime une certaine conception de la coopération, que l'on peut résumer selon deux thématiques principales :

- le renforcement de la compréhension mutuelle des différentes communautés présentes dans l'agglomération (avec l'importance de la lutte contre le racisme) ;
- l'amélioration des conditions de vie des kayésiens avec, dès le départ, une stratégie de renforcement des compétences municipales et d'émergence d'une société civile actrice de son développement, et la réalisation de projets dans le domaine de l'ingénierie urbaine.

En septembre 1990, une mission d'étude est confiée par l'Agglomération au bureau d'étude « Agence E4 » afin d'élaborer, conjointement avec la Commune de Kayes, 25 fiches projets à mettre en œuvre dans le cadre de ce jumelage.

Six domaines sont concernés : soutien à la municipalité de Kayes, actions culturelles, actions en direction des établissements scolaires, actions économiques, santé, soutien aux activités sportives. Il s'agit donc dès l'origine de combiner appui institutionnel et actions de proximité constitutives de l'identité d'une commune urbaine.
Les axes structurants du partenariat ont globalement peu varié au cours du temps ; ils se sont progressivement clarifiés et affirmés grâce à l'expérience, à l'utilisation d'outils de pilotage stratégique et à un fort soutien politique fondé sur des objectifs de résultat clairs (intérêt mutuel).
Ainsi lors du programme 2003-2005, les deux objectifs globaux sont formulés de la manière suivante :

- Favoriser le rapprochement entre l'institution municipale de Kayes et ses populations dans le cadre du

1. Terme novateur à l'époque.
2. Les paragraphes ci-dessus sont issus du rapport final d'évaluation de la coopération décentralisée entre l'agglomération Evry Centre Essonne (France) et la Commune de Kayes (Mali) conduite par le GRET en 2007.

développement de la ville.

- Favoriser l'inscription du jumelage sur le plan national et local.

Les objectifs globaux du programme 2007-2009 sont :

- Favoriser le rapprochement entre l'institution municipale de Kayes et ses populations dans le cadre du développement de la ville.
- Favoriser les liens entre populations de Kayes et d'Evry Centre Essonne et plus généralement entre population française et malienne

Ces objectifs concourent à la thématique générale : « Apporter un appui au développement de la ville de Kayes tout en favorisant la compréhension mutuelle des différentes communautés présentes sur l'Agglomération[3]»

Le dispositif d'appui est conçu pour conforter les objectifs et les actions programmées. Autour de quelques principes forts, il a évolué en réponse à l'évolution des besoins du partenariat.
Il s'appuie pour la maîtrise d'œuvre sur une association ad hoc, le C.D.A.N.E. (Coopération Développement Agglomération Nouvelle d'Evry). Cette association fut créée en 1991 sur proposition du Ministère de la Coopération, pour assurer la promotion des activités de coopération de l'agglomération et être éligible aux cofinancements du Ministère de la Coopération. Des conventions lient le CDANE et la communauté d'agglomération.
L'animation du partenariat côté français est assurée par une équipe de trois personnes, très impliquées et présentes depuis longtemps : le chargé de mission coopération décentralisée de la CA (présent depuis 1998), le président de la CA (intéressé dès l'origine mais fortement impliqué depuis sa prise de fonction suite aux élections de 2001), le président du CDANE (vice-président du SAN d'Evry de 1985-1995, fondateur du jumelage). Cette équipe est soudée et dynamique.
Sur la durée du partenariat, globalement, on peut dire que la CA est passée d'un positionnement de « faire pour », notamment au moyen de l'équipe opérationnelle du CDANE à Kayes, à un positionnement en accompagnement, en appui à la commune de Kayes, plus compatible avec une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage.

3.1.2. Evolutions et résultats

Dans la durée, on observe des moments de ralentissement voire de régression, au sein d'une dynamique globale de progression de l'appui à maîtrise d'ouvrage sans rupture importante.
La volonté de contribuer au renforcement de la commune de Kayes était présente dès le départ et n'a fait que s'affirmer. Divers éléments ont influé de façon favorable ou défavorable le type d'action priorisé et l'appui à maîtrise d'ouvrage :

- le contexte politique malien, marqué par un nouveau processus de décentralisation enclenché en 1992, qui a abouti en juin 1998 à des élections communales pluralistes dans le pays avec de réelles compétences en maîtrise d'ouvrage du développement pour les communes mais aussi une grande instabilité politique de la commune de Kayes[4];
- d'autres facteurs, tels : le contexte politique de l'agglomération, les lois françaises régissant la coopération décentralisée, les orientations politiques et financières données par le Ministère, la composition de l'équipe technique de mise en œuvre de l'agglomération.

Des étapes clairement distinctes n'apparaissent pas véritablement. On peut malgré tout identifier quatre périodes en prenant en compte ces différents paramètres :

- Une période de mise en place, de 1990 à 1992, au cours de laquelle le premier protocole est signé, l'étude d'identification et les fiches projets rédigés, le CDANE créé. La révolution malienne date de 1991 (renversement du régime de Moussa Traoré le 26 mars 1991) ; le Mali réussit sa transition vers un régime démocratique et met en place la décentralisation.
- Une période de réalisations et d'avancées entre 1992 et 1997, marquée par une stabilité politique (mandat de Harouna Diakité) qui favorise la mise en place d'une démarche d'appui à la municipalité autour d'un travail sur l'augmentation des recettes du marché et la formation des techniciens et des élus. L'enjeu pour la CA est de rendre visible les résultats du jumelage, notamment dans un contexte politique tendu au milieu des années 90 et un portage politique inégal du jumelage. De nombreuses actions sont mises en œuvre directement par le CDANE, pour des raisons d'efficacité (construction de murettes, caniveaux[5], gestion des

3. Extrait du tableau logique d'intervention du programme 2007-2009.
4. Neuf équipes municipales entre 1990 et 2004 dont quatre délégations spéciales ; l'équipe actuelle étant celle élue en 2004. Le mode d'intervention a été en effet fortement dépendant du contexte local, les périodes de délégation spéciale - équipes non élues et nommées de façon transitoire- étant plus favorables à la « production » et moins au renforcement municipal.
5. Pour la rénovation du collecteur principal, 300 man?uvres seront embauchés par le CDANE, s'agissant d'un chantier à haute intensité de main d'?uvre (HIMO).

ordures ménagères, création de la maison du jumelage, collecteurs, premier programme puisards). Le MAE soutient fortement le partenariat ainsi que le SCAC de Bamako (financement FSD du programme puisard). L'action de jumelage est reconnue et un important travail de lobbying effectué. L'association « Les amis de Kayes » est créée à cette période, pour porter des actions en lien avec les migrants maliens en France et au Mali qui soient indépendantes et complémentaires de celles menées par l'agglomération. Les partenaires extérieurs français se multiplient (Région Nord Pas de Calais et Région Ile de France en appui à la Région de Kayes, nombreuses collectivités françaises jumelées à des communes de la Région, ouverture d'une antenne à Kayes de la Coopération française).

- Une période de transition/de crise, en 1998 et 1999, marquée par une forte instabilité politique[6], des tensions entre la commune de Kayes et la CA d'Evry, un bilan critique des actions entreprises (dispersion, faible impact et qualité discutable de certaines réalisations, logique de guichet du financement des actions associatives). L'équipe du CDANE est renforcée d'un chargé de mission mandaté pour réorganiser le fonctionnement et relancer le partenariat.
- Une période de relance depuis 1999-2000, avec un apaisement progressif des tensions avec la mairie[7], une évolution notoire vers la maîtrise d'ouvrage communale, un changement de président de la CA suite aux élections de 2001 (le nouveau étant fortement impliqué dans le jumelage[8]), la conduite de deux évaluations externes (2002 et 2007), la mise en place d'une démarche de programmation stratégique et participative qui rend plus lisible - notamment pour l'équipe d'Evry - et ainsi conforte la stratégie adoptée, la création d'un système de financement direct de la commune de Kayes, l'amélioration de l'information sur le jumelage grâce à l'édition d'un journal, Agglocoopération, et d'un site internet.

Les deux domaines principaux d'action à Kayes se confirment : renforcement de la municipalité et appui aux dynamiques de quartier, auxquels s'ajoutent les réalisations dans le domaine de l'assainissement et la lutte contre l'érosion, considérées comme centrales par la commune de Kayes. L'appui aux associations (notamment les Amis de Kayes) et les activités socio-culturelles (maison du jumelage) se maintiennent. La visibilité et la connaissance de la coopération décentralisée par les habitants en France et au Mali s'affirme comme un autre axe d'action, prioritaire pour la CA (notamment par le recrutement d'une chargée de mission éducation au développement, poste qui ne sera pas renouvelé en 2007 et 2008 faute de moyens.)

Globalement, malgré les insuffisances qui demeurent et qui n'échappent pas aux acteurs français, le bilan est plutôt positif. Il valide notamment la démarche globale, qui a consisté à renforcer chacun des acteurs (commune et habitants) et à offrir des occasions de travail commun autour d'actions concrètes, afin de renforcer les liens entre les deux partenaires et ainsi de progresser vers l'objectif principal. Ceci n'a été rendu possible que grâce à l'inscription dans la durée et à la priorité accordée au processus sur les résultats visibles, notamment dans les dernières années. Des questions demeurent cependant ouvertes, parmi lesquelles :

- Quel bon ajustement trouver entre démarche de renforcement de compétences et actions d'investissement ? L'impact de la coopération sur l'amélioration de la salubrité et la lutte contre l'érosion reste en effet modeste, la logique et le temps attachés au développement local et communal étant distincts de ceux de la coopération.
- Quel moment et quels outils pourraient être propices à la construction d'une planification stratégique locale, en lien avec d'autres échelles de planification ?

Ces questions renvoient à la spécificité de la coopération décentralisée et aux articulations à construire avec d'autres acteurs et modes d'appui.

3.1.3. Cadre contractuel, outils de pilotage et de suivi

Cadre contractuel

Le premier protocole d'amitié et de jumelage est signé entre les deux collectivités en 1990, avant la mise en place de la nouvelle politique de décentralisation. Auparavant, le pays ne comptait que 19 communes urbaines, sans véritable compétences en développement.

En 2000, lorsque le SAN devient communauté d'agglomération, de nouveaux accords sont signés, qui se concrétisent par des conventions de partenariat.

6. Trois équipes se succèdent : de 1997 à 1998, une délégation spéciale ; en 1998, Adama Guindo, maire élu ; de 1998 à 1999, délégation spéciale.
7. La période est plus stable politiquement (de 1999 à 2003, Adama Guindo, maire élu ; de déc. 2003 – juillet 2004, délégation spéciale ; depuis juillet 2004, Hamidou Kone, maire élu) bien que les priorités du maire Guindo, le développement des infrastructures et équipements publics, ne coïncident pas entièrement avec les lignes stratégiques défendues par la CA.
8. La coopération décentralisée n'est pas déléguée mais placée directement auprès de la présidence de l'agglomération.

Des programmes annuels ou pluriannuels (2003-2005 et 2007-2009) précisent les axes de coopération et de partenariat. Une convention lie le CDANE et la CA.

Depuis la mise en place du compte annexe en 2005, le dispositif contractuel repose sur deux types de conventions[9] :

Une convention entre la Commune urbaine de Kayes (CUK) et la CA précise les modalités de collaboration et de financement entre les deux partenaires pour les projets gérés en direct par la commune (projets relatifs à l'assainissement, à la lutte contre l'érosion et au programme « dynamiques de quartier »). Trois conventions de ce type ont été signées, correspondant à trois versements de 20 k Euros, 44 k Euros et 36 k Euros. Les priorités et les principes d'affectation budgétaire sont discutés lors des missions de terrain en France et au Mali. Les conventions sont ensuite élaborées par la commune de Kayes et validées par la CA d'Evry.

- Une convention entre l'association Coopération Développement Agglomération Nouvelle d'Evry (CDANE) et la CA précise les modalités de collaboration entre les deux structures dans la mise en œuvre du programme de coopération entre la CA et la Commune de Kayes. Par cette convention, la CA dispose à Kayes d'une représentation composée de personnel malien et d'un volontaire français[10] chargé de mettre en œuvre et/ou de contrôler sur un plan technique et financier les différentes actions. Elle apporte aussi un appui essentiel dans la définition des programmes et, d'une manière plus générale, conseil et expertise dans l'action de coopération.

Outils de programmation et de suivi

Les recommandations de l'évaluation conduite par le CIEDEL en 2002 portaient, entre autres, sur la nécessité de rendre plus lisible la stratégie et de doter le partenariat d'outils de programmation stratégique et de suivi-évaluation (PSE).

L'agglomération a appuyé la mairie de Kayes dans la mise en place d'un mécanisme de programmation suivi-évaluation de ses actions, fondé sur :

- l'élaboration concertée d'une stratégie triennale (programmes 2003-2005 et 2007-2009, l'année 2006 ayant été une année charnière) ;
- l'élaboration d'un cadre logique (objectifs globaux, spécifiques, résultats attendus, activités à mener, moyens nécessaires) ;
- la programmation triennale des moyens humains, matériels et financiers ;
- un suivi réalisé au moyen de trois missions annuelles effectuées par le chargé de mission et de rencontres annuelles entre élus au Mali et en France ;
- une évaluation annuelle donnant lieu à la rédaction d'un Plan d'action annuel ;
- la rédaction d'un rapport d'activité annuel ;
- une évaluation externe à l'issue de la période ;
- des conventions de partenariat et de financement signées entre l'agglomération et la commune.

C'est le chargé de mission français qui conçoit pour l'essentiel ces outils et qui les utilise. Ils l'aident dans le pilotage du projet (« savoir où il va ») et dans la construction d'un discours cohérent et constant, tant à destination des interlocuteurs maliens que des élus et techniciens de l'agglomération et des autres acteurs. A Kayes, le maire s'implique dans cette démarche aux côtés de quelques élus mais le dispositif, relativement complexe, n'est pas encore approprié par les cadres techniques municipaux. Le rôle du chargé de mission local reste essentiel lié à la mise en œuvre du plan d'action annuel de la coopération.

3.2. Les éléments retenus pour la capitalisation : l'objectif de rapprochement de l'institution municipale et ses populations dans le cadre du développement de la ville

3.2.1. Choix des thèmes de capitalisation

Le travail de capitalisation a consisté en plusieurs séances collectives à Evry en présence du chargé de mission, du président de la CA et du président du CDANE, de membres de l'association les Amis de Kayes, de séances de travail

9. Informations issues d'une note de travail technique datant d'octobre 2005.
10. Une convention entre le CDANE et l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) permet à cette dernière de mettre à disposition des jeunes professionnels français en appui à cette coopération.

avec le chargé de mission. Chacun de ces temps a fait l'objet de comptes rendus rédigés par le chargé de mission et validés par les autres personnes, de notes d'entretien ou de synthèse rédigées par le consultant. Les échanges ont été complétés de lectures bibliographiques. Ce travail a été complété d'une mission de terrain à Kayes qui s'est déroulée du 3 au 6 mars 2008, organisée en un temps de présentation de l'étude, d'entretiens et réunions de groupes avec les différentes parties prenantes intéressées (élus et techniciens municipaux, membres des comités de quartiers, équipe locale de la communauté d'agglomération), d'un atelier de restitution-débat final.

Au cours de ce processus plusieurs entrées ont été identifiées comme intéressantes à capitaliser, qui correspondent, globalement, au premier volet du partenariat :

- l'appui institutionnel apporté à la commune, en tant que dispositif explicite d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale ;
- le circuit financier, qui constitue une alternative originale et viable à une gestion financière directe par le CDANE, contradictoire avec l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage ;
- le programme « Dynamiques de quartiers », en tant que démarche volontariste de construction d'interlocuteurs-habitants pour la commune ;
- le programme de construction de puisards, en tant qu'axe transversal visant à améliorer les conditions de vie sur une thématique prioritaire pour la commune et pour la ville et terrain d'exercice pratique de la maîtrise d'ouvrage ;
- le dispositif d'appui, qui a également émergé comme digne d'intérêt du fait de ses caractéristiques et des réflexions qu'il a suscitées afin de l'adapter aux objectifs et aux évolutions constatées sur le terrain.

Chaque entrée mériterait une analyse approfondie. Conformément aux priorités de l'étude, on a choisi de mettre l'accent sur les dispositifs d'appui institutionnel et financier. Leur analyse met en lumière les interdépendances entre les champs d'action choisis, rendant plus lisible la stratégie globale d'intervention et la conception qui en ressort en matière de maîtrise d'ouvrage. L'analyse est d'abord présentée telle qu'elle a été capitalisée par la collectivité française. Le chapitre 1.4 met en avant les éléments issus du travail de terrain. En particulier, les comités de quartier sont abordés dans ce chapitre.

3.2.2. L'appui à la construction de l'institution municipale : une entrée essentiellement technique qui s'est progressivement élargie

La faiblesse de l'administration municipale et en particulier de ses services techniques était perçue à la fois comme le principal frein à la prestation de services de qualité pour la population et le principal vecteur de solution possible aux problèmes prioritaires de l'assainissement et de l'érosion. Or la prestation de services de qualité dans ces domaines constituait un enjeu stratégique pour crédibiliser la commune auprès des habitants et enclencher une dynamique vertueuse de confiance et de paiement des taxes municipales (augmentation des recettes permettant à la commune de financer l'investissement et le fonctionnement des services). Cet objectif croisait celui de l'obtention de résultats visibles, nécessaire pour crédibiliser la coopération à Evry et décrocher des financements (FSD).

L'effort d'appui a donc porté d'abord sur le renforcement des services techniques municipaux. Les volontaires qui ont été recrutés sur le projet ont été placés à ce niveau. L'organisation de formations généralistes ou techniques d'élus et de techniciens, de stages en France, l'accompagnement de l'agglomération et du CDANE à la mise en place d'un projet de collecte des ordures ménagères, l'organisation d'échanges Sud/Sud ont constitué d'autres formes d'appui.

Des progrès significatifs sont reconnus par les acteurs français. Par exemple, les évolutions entre le premier programme de construction de puisards (1995-1997) et le deuxième, en cours actuellement (conçu à partir de 2005) témoignent des acquis de la maîtrise d'ouvrage locale (constitution du dossier de demande de cofinancement, gestion de marché public, définition d'une stratégie de ciblage par rue, négociation de la localisation et de la mobisation des familles avec les comités de quartier, collaboration entre service régional de l'hygiène et services techniques municipaux sur les aspects techniques, suivi des constructions, paiement des entreprises). Après une période de calage, le rythme de réalisation des travaux s'accélère et les problèmes techniques du premier programme – qui avaient conduit à son interruption par le SCAC– semblent dépassés, avec des réalisations de qualité acceptable.
Une base de données à été créée par le volontaire en poste de 2003 à 2005. Elle a été actualisée par la dernière volontaire en poste et liée à un outil cartographique ; le transfert a été assuré vers un géographe malien. L'utilité de cet outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision est reconnue par les élus locaux.

Le recrutement d'un directeur des services techniques date de 2000. L'actuel directeur, recruté en 2004 est le quatrième en poste (les deux premiers ont été recrutés par le maire de l'époque pour aider à la préparation de la Coupe Africaine des Nations 2002 et sont partis fin 2002 ; le directeur recruté ensuite par le maire s'est révélé incompétent et est parti au bout d'un an sur la demande de la CA). L'arrivée en 2004 du directeur actuel (recruté conjointement par la CA et la Commune de Kayes) a permis un vrai travail d'appui.
Ce premier recrutement a d'ailleurs été suivi par l'embauche d'un directeur financier. Fin 2007, il a été décidé de créer une direction du développement communautaire par recrutement de l'ancien animateur de l'agglomération. Les tâches d'accompagnement de terrain qu'il assumait seront transférées à la mairie qui pourra, en tant que de besoin, contractualiser avec des prestataires locaux (ONG ou bureau d'études). A l'ordre du jour pour la Mairie de Kayes se trouve également le renforcement des fonctions de secrétaire général et de régisseur des recettes. La Mairie a par ailleurs embauché en 2007 une directrice du service administratif et juridique, en charge du personnel et des archives.
L'agglomération finance ces postes de manière dégressive (sauf la directrice du service administratif et juridique), leur prise en charge complète devant être assurée à terme par la commune. Les services techniques municipaux ont été dotés de bureaux équipés en moyens bureautiques et informatiques. Cette action, symbolique visait à impulser une dynamique de valorisation et de professionnalisation de la fonction technique. Des signes montrent que l'équipe d'encadrement ainsi constituée commence à fonctionner, avec un meilleur niveau d'information et de coordination. Ces évolutions ne se sont pas réalisées toujours facilement, les résistances à ce type de changement étant naturellement fortes et les cadres ayant du résister à d'importantes pressions. Le cas du directeur financier est le plus délicat, son recrutement ayant été le fruit d'un processus qui a duré presque deux années.

En 2006, l'ancien directeur général des services du SAN a réalisé une mission d'appui de plusieurs semaines. Essentiellement centrée sur l'amélioration du fonctionnement général de la commune (organigramme, fonctionnement du secrétariat général) cette mission est considérée comme un succès par la partie française. L'expérience de la personne mobilisée sur le fonctionnement d'une collectivité locale, sa connaissance du jumelage et de l'Afrique, ainsi que la durée de sa présence sur le terrain sont les facteurs explicatifs cités. Cette initiative conforte l'idée que l'appui à maîtrise d'ouvrage communale requiert des compétences spécifiques (institutionnelles, politiques, techniques, pédagogiques) qu'un profil de volontaire - par définition jeune et peu expérimentée - n'est pas en mesure de satisfaire.
Une autre modalité d'appui qui a donné des résultats jugés intéressants sont les échanges Sud/Sud.
Un certain nombre de limites sont cependant constatées : l'impact des actions sur la situation de salubrité (le nombre de puisards réalisés reste modeste face à une demande qui est devenue très importante – « tout le monde veut en avoir, mais l'offre est insuffisante » a-t-on entendu dire sur le terrain.), les relations entre commune et comités de quartiers (équilibre à trouver entre critères techniques et réponse à la demande dans le choix des rues pour les puisards), les capacités d'initiative et de décision de la commune de Kayes ainsi que de mise en œuvre (retards dans la réalisation des conventions de financement).

En résumant, on peut dire que la démarche a consisté à tendre vers un meilleur équilibre des rôles au sein de la commune entre élus et techniciens et entre compétences internes et externes. Le recrutement de cadres techniques améliore les compétences internes. En même temps, on encourage le recours à des prestataires extérieurs, de préférence locaux, sur d'autres aspects. Une étape ultérieure consistera à renforcer la capacité de travail de la commune avec les opérateurs du territoire, au-delà des comités de quartier. L'identification de ces derniers sera l'une des tâches confiées au nouveau directeur du développement communautaire, des modalités plus précises d'appui et d'accompagnement restant à définir.

3.2.3. Le circuit financier : un outil au service du renforcement de la commune

Reconstitution de la décision

Plusieurs événements et facteurs ont convergé et abouti à la mise en place du circuit financier actuel :

- Jusqu'en 2003, la totalité des fonds de coopération[11] étaient gérés par le CDANE qui payait l'ensemble des dépenses et des fournisseurs après accord de la mairie.
- A partir de 2003, le Ministère change d'orientation et encourage la coopération de collectivité à collectivité. L'agglomération devient éligible aux cofinancements, opportunité qu'elle saisit immédiatement. Le MAE verse à l'agglomération qui verse au CDANE ; il y peu d'évolution sinon dans les circuits internes de l'agglomération.

11. L'évaluation de 2007 indique qu'entre 2003-2006 le budget de la coopération a été en moyenne de 230 k? par an dont 45% apportés par la CA. En 2006 le budget s'est élevé à environ 260 K Euros (y compris 10 K Euros de cofinancements de la commune) dont 50% environ en fonctionnement et 50 % en actions et investissements.

- Les élus de Kayes expriment depuis longtemps une attente de gestion directe des fonds du jumelage ; la difficulté consiste à identifier un dispositif qui permette ceci tout en offrant des garanties suffisantes de bonne utilisation des fonds et de transparence.
- L'évaluation de 2002 met l'accent sur la contradiction entre volonté d'AMO et l'absence de gestion des financements par la collectivité et indique des pistes alternatives.
- Cette réflexion croise celle de la CA, convaincue « qu'il manque quelque chose » au dispositif d'appui à la commune notamment dans le domaine financier. En effet, les résultats médiocres des efforts réalisés pendant 15 ans sur la gestion des ordures ménagères montrent les limites d'un appui uniquement centré sur le renforcement des services techniques. Des blocages se situent à d'autres niveaux, notamment le service financier et le secrétariat général. Il semble également peu logique de faire de l'appui à MO en travaillant sur la définition des projets, les procédures de marchés publics etc. et qu'une fois le contrat signé ce soit la CA qui fasse le chèque.
- En 2004, des recherches sont effectuées au Mali sur les alternatives possibles et des contacts sont pris avec le Trésor Public français au Mali et le Trésor Public malien. Le transfert direct entre paieries émerge comme une solution pratique et fiable. En 2005, la paierie française de Bamako confirme qu'il fonctionne bien et de manière fiable.

Le système consiste en la création d'un compte annexe à la trésorerie de Kayes. Les fonds transitent directement du Trésor Public français (paierie de l'agglomération) au Trésor Public malien (paierie de Kayes) sur un compte annexe de la mairie de Kayes spécialement créé dans une banque commerciale. La création d'un compte spécifique sert à garantir la disponibilité des fonds pour les actions du jumelage, le compte général de la mairie étant chroniquement déficitaire. Le transfert financier international peut se faire simplement dans des délais et à des coûts raisonnables. L'ordonnateur du virement est le président de la CA ; le trésor public d'Evry est le gestionnaire. La paierie française de Bamako peut être mandatée par l'ordonnateur ou le gestionnaire pour effectuer un contrôle de l'utilisation des fonds. Une convention entre la CA et la commune précise l'affectation des fonds (cf supra).
Une fois la solution technique trouvée, restait à convaincre les élus français, le trésor public d'Evry, les élus de Kayes. Plusieurs notes et rendez-vous d'explication ont été réalisés au cours de l'année 2004. La proposition n'a pas rencontré d'opposition forte en dehors du Directeur Général des services de l'époque, peu convaincu de l'intérêt de la coopération décentralisée.
Le dispositif se met en place en 2005.

Une première convention portant sur 20 K Euros sert de test. Celui-ci donne des résultats positifs ; les fonds sont décaissés dans les temps.
Suivent deux conventions qui connaissent des retards importants dans leur mise en œuvre (l'une pour un montant de 40 K Euros et l'autre pour un montant de 36 K Euros, fonds spécifiquement dédiés à l'assainissement dans le cadre de la loi Oudin[12]). C'est actuellement la principale difficulté du système : la mairie de Kayes a du mal à mobiliser la contrepartie financière et la coordination inter service reste insuffisante.
La paierie française de Bamako n'a pas encore été sollicitée pour réaliser un audit mais le sera certainement ultérieurement (notamment si les montants deviennent plus importants).
L'historique du compte annexe est faiblement connue ou développée par la partie kayésienne.

Pour les acteurs d'Evry, des effets positifs non anticipés au départ, issus de la mise en place de l'outil

La gestion directe par le CDANE ne reconnaissait pas le rôle de la collectivité. Le chargé de mission technique (parfois avec un statut de volontaire !), détenait la même capacité d'ordonner les dépenses que le maire de la ville, voire plus. Cela introduisait une confusion des rôles pouvant conduire à certaines dérives[13]. Plus efficace sur le plan opérationnel, plus aisé à contrôler, ce système ne contribuait pas à renforcer la relation entre commune et populations, qui constituait pourtant un objectif central du partenariat côté français. Les habitants, les comités de quartiers, mais aussi les fournisseurs et les entreprises avaient l'habitude d'adresser leurs demandes au CDANE ou à la CA et non à la commune.
Le nouveau dispositif créait les conditions d'une évolution de cette situation, les acteurs du territoire devant désormais s'adresser à la commune.

12. « La loi du 9 février 2005 sur la coopération internationale des collectivités territoriales permet aux collectivités françaises de financer des actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, en consacrant à celles-ci 1% des recettes de fonctionnement de ce budget spécifique. En sa séance du 30 mai 2005, le Conseil de la Communauté d'Agglomération a décidé, à l'unanimité, de mettre en place cette loi à compter du 1er janvier 2006. Un montant de 36 000 euros a donc été inscrit au budget 2006 dans ce cadre afin de financer des actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. » Préambule de la Convention.
13. Cela a été le cas lorsque l'ancien chargé de mission malien, par sa capacité à octroyer des financements aux associations, détenait un pouvoir et une place dans la commune incompatibles avec l'objectif d'AMO.

Globalement le bilan de l'expérience est positif.
Le nouveau circuit financier a contribué à mieux intégrer la coopération décentralisée à la communauté d'agglomération, notamment en mobilisant son service financier et par l'obligation faite de présenter systématiquement les conventions en conseil de communauté (la trésorerie publique ne peut verser qu'une fois reçue la délibération du conseil). Auparavant on délibérait surtout sur les programmes triennaux mais on n'allait pas au fond des projets. Aujourd'hui chaque convention donne lieu à une délibération du conseil de la CA. Le secrétariat général est également plus impliqué car c'est ce service qui gère le conventionnement.
Le nouveau système a assez peu changé le mode de travail de la CA avec la CUK, en dehors d'un allègement du suivi financier réalisé par le chargé de mission pour le compte du CDANE. Les changements sont certainement plus importants pour l'équipe sur place.

Le mécanisme lui-même est porteur de changements qu'on ne mesurait pas au départ. Le passage en conseil, par exemple, constitue un bon moyen d'information de tous les élus, ce qui a été bénéfique. Il a également conduit à une évolution du positionnement du chargé de mission à Kayes, à la mise en place d'un suivi conjoint, au recrutement d'un directeur financier.
Pour la commune de Kayes, la gestion de ces fonds d'investissement pose un ensemble de problèmes qui doivent faire l'objet d'un processus d'apprentissage (construction de procédures, savoir faire, pratiques nouvelles..). Les acquis seront non seulement utiles à la gestion des fonds du jumelage mais plus largement faciliteront l'obtention de financements complémentaires par les bailleurs de fonds[14] et créent les bases pour la gestion future de ressources locales.
Depuis 2007, les fonds de la coopération apparaissent dans le budget additionnel du budget communal[15]. Ceci repositionne le partenariat dans une relation entre deux collectivités, avec un apport de l'une au budget de l'autre. On voit bien les perspectives désormais ouvertes pour un travail sur la programmation budgétaire et les arbitrages, la gestion, l'organisation du service financier, etc.

L'existence du compte annexe constitue un élément stratégique dans le contexte de cette coopération bien que cela n'apparaisse clairement comme tel qu'aujourd'hui. Une des leçons tirées par les acteurs est qu'il aurait été utile d'aborder ce domaine de travail plus tôt. Une autre est qu'il aurait fallu réfléchir à l'accompagnement en même temps qu'à l'outil (recrutement du directeur financier, organisation des procédures de suivi et contrôle afin d'assurer les décaissements dans les délais).
Actuellement, 30% du budget total de la coopération et 60% du budget d'investissement local[16] transitent par le compte annexe. Le reste des fonds continue de passer par le CDANE. L'objectif est de transférer, à terme, la totalité des fonds par cette voie ce qui suppose une organisation communale en mesure d'assurer la bonne réalisation des conventions dans des délais compatibles avec les contraintes de la CA. Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui.

3.2.4. Une démarche dont la cohérence s'est construite progressivement

L'appui à maîtrise d'ouvrage a été abordé à partir de trois entrées : le renforcement de l'acteur communal ; la construction d'acteurs-habitants par la création de comités de quartier dans toute la ville ; des actions transversales conçues comme des occasions d'exercer la maîtrise d'ouvrage et de travailler ensemble, chacun dans son rôle. Cette démarche traduit une conception de l'institution communale où la relation commune-habitants occupe une place centrale, c'est-à-dire une vision très politique de la commune.

Cette construction ne s'est pas réalisée d'emblée. En effet, jusqu'à l'arrivée de l'actuel chargé de mission, la coopération a essentiellement mené des actions d'appui institutionnel et des investissements répartis dans la ville. La démarche dynamique de quartiers a été portée par le chargé de mission à partir de 1999 et ce n'est que fin 2006 que tous les quartiers ont été dotés de comités de quartiers. Cette période a également été celle de l'expérimentation et de l'approfondissement progressif des outils de l'appui institutionnel (types de mission d'appui, rôle des volontaires, formations, recrutement de cadres techniques, etc.). Les relations ont été assez faibles entre les deux types d'acteurs, avec des réticences de part et d'autre mais aussi un apprentissage progressif dans le cadre d'actions menées en commun. La création d'une direction du développement communautaire constitue, dans la structuration de la relation commune-habitants, une étape significative.
Le partenariat a commencé avant que la décentralisation ne soit effective à Kayes et a accompagné la construction

14. D'ailleurs l'AFD a manifesté son intérêt pour le montage d'un projet triannuel d'un montant de 750 k Euros à Kayes sur la base de l'expérience et des acquis du jumelage. Il s'agit d'une opportunité intéressante, qui pose une série de questions (capacité d'absorption financière, technique, explosion du budget d'investissement communal). L'idée est de travailler sur des actions génératrices de recettes financières pour la commune.
15. Auparavant ce n'était pas possible du fait qu'au moment où se déroulait la délibération budgétaire en France, sur le terrain le budget primitif était déjà clos.
16. Soit 76 k Euros, auxquels il faut ajouter 10 k Euros de cofinancement par la mairie de Kayes.

de ce nouvel acteur, la commune , depuis l'origine. La démarche s'est construite progressivement. Elle est le produit de la convergence de quelques éléments :

- Un chargé de mission avec une expérience antérieure significative dans un pays plus avancé en matière de décentralisation et de concertation, le Sénégal. Il a porté très largement le programme dynamiques de quartiers.
- Le bon fonctionnement du trinôme technicien et politiques à partir de 2001, qui s'est construit dans la durée et dans la confrontation de cultures professionnelles distinctes (sensibilités politiques différentes, compétence technique), chacun restant dans son rôle.
- La clarification apportée par l'utilisation de l'outil Programmation Suivi-Evaluation sur la stratégie générale et sa mise en œuvre.
- Une réflexion importante sur les actions menées et la volonté de perfectionner le dispositif, appuyées sur des supports écrits (rapports d'activités, notes, mémoires de stages) et la conduite de deux évaluations externes.
- La durée du partenariat.
- Une volonté politique affirmée.
- Un bon fonctionnement entre les équipes de suivi à Kayes et Evry.

3.3. Un pilotage et un suivi assuré par deux instances légères et dynamiques à Evry et à Kayes

Le pilotage et le suivi du programme est réalisé par deux équipes, l'une à la communauté d'agglomération, qui assure la direction et l'orientation du projet et l'autre basée à Kayes, qui assure la mise en œuvre.

3.3.1. Un pilotage conjoint élus et service A Evry

Le pilotage et le suivi du projet sont assurés par trois personnes :

- Le chargé de mission coopération décentralisée de la CA assure les fonctions de directeur opérationnel du programme. Avant d'occuper ce poste il a été responsable du programme sur le terrain pendant deux ans, de 1998 à 2000. C'est un atout certain puisque cette expérience lui a donné une très bonne connaissance du contexte local. Auparavant, il a travaillé 6 ans à Saint Louis du Sénégal sur un projet de développement local participatif. Le service est situé depuis 2007 sous la tutelle du Directeur Général adjoint des Ressources.
- Il travaille en contact régulier avec le président de la communauté d'agglomération, maire de Bondouffle, qui soutient très fortement le jumelage. Impliqué dès l'origine du partenariat - il avait été à l'époque le seul élu de l'opposition à participer à la mission d'identification– il a choisi de rattacher ce programme directement à la présidence de l'agglomération suite à son arrivée en 2001.
- Il est également en contact permanent avec le président du CDANE, l'un des fondateurs du jumelage et présent depuis l'origine.

Ces trois personnes ont réalisé de nombreuses missions conjointes.
De 2002 à septembre 2006, une chargée de mission a été embauchée pour développer les actions d'éducation au développement. Le poste n'a pas été maintenu à l'arrivée à terme de son contrat, faute de moyens, ce qui est regretté par tous (associations, chargé de mission).

Il n'y a pas d'instance de pilotage formalisée. Le pilotage est assuré par cette équipe de manière collégiale. Ce mode de fonctionnement est facilité par le fait que ces trois personnes connaissent bien le terrain, travaillent ensemble depuis plus de six années et partagent aujourd'hui une vision de la stratégie, des objectifs à atteindre, des principales difficultés. La différence des points de vue politiques et des compétences n'a pas constitué un obstacle mais au contraire a suscité des débats utiles et des apports croisés.
En l'absence d'instance spécifique, les décisions prises par le groupe suivent les circuits habituels de décision de l'agglomération (secrétariat, validation des décisions par le directeur général adjoint, passage en conseil d'agglomération, élaboration des conventions de financement, versement par le Trésor Public, etc.).
La totalité du dossier est à la charge du président de la CA qui est le seul élu directement impliqué. Des élus des différentes villes de l'agglomération sont régulièrement invités à participer à une mission de terrain.
Le dispositif tel qu'il est comporte l'avantage de s'intégrer dans le fonctionnement de « droit commun » de l'agglomération. Une limite peut être dans une assez forte personnalisation du dossier, qui pose la question de la

relève si ces personnes étaient amenées à exercer d'autres fonctions.

3.3.2. Une cellule technique à Kayes

La Cellule technique à Kayes est composée de deux maliens, un coordinateur et un animateur, ainsi qu'une volontaire française, dont le contrat a expiré en mars 2008 (elle sera remplacée par un/e volontaire en appui « plus large » au fonctionnement municipal). Le personnel est complété par deux employés d'entretien maliens.
La composition de la cellule locale correspond à la volonté de disposer d'une petite équipe, de confier la direction sur le terrain à un personnel local et de constituer une équipe biculturelle franco-africaine. Ce personnel est juridiquement salarié par le CDANE.

Le CDANE a occupé un positionnement à la fois de structure opérationnelle externe – s'agissant d'une association loi 1901 juridiquement indépendante - et interne (son président a été le président de l'agglomération jusqu'en 1997, la structure a toujours été hébergée à l'agglomération et n'a jamais eu de personnel propre en France). Les orientations politiques ont toujours été données par l'agglomération.
Le rôle du CDANE a beaucoup évolué au cours du temps, passant d'une fonction d'opérateur assurant la mise en œuvre des actions et la représentation locale de l'agglomération à un rôle réduit pratiquement à la gestion de l'équipe locale à Kayes.
Plusieurs éléments ont concouru à cette évolution, souhaitée par la CA, dans le sens d'un renforcement progressif des relations directes entre les deux collectivités :

- L'évaluation du CIEDEL en 2002, qui a souligné le rôle écran que jouait le CDANE dans la relation entre l'agglomération et la commune (analyse contestée par la CA) et la nécessité de renforcer les relations directes entre ces institutions ;
- les orientations du Ministère encourageant, à partir de 2003, les relations de collectivité à collectivité en rendant possible le versement de fonds aux collectivités ;
- la mise en place du compte annexe en 2005, qui apporte un contenu concret à ces orientations.

Le CDANE continue à :

- réaliser le décaissement de fonds au nom de la CA pour les projets qui ne passent pas par le compte annexe (30 k Euros environ d'actions de terrain, soit un peu plus du quart du budget d'investissement local,) ;
- gérer la représentation de la CA (personnel, matériel, locaux).

Même si la logique de la démarche de coopération va dans le sens d'un rôle de plus en plus affirmé de la CA, y compris sur les aspects gestion quotidienne, les faits démontrent la nécessité pour la CA de disposer par convention d'une structure d'appui de ce type. Au niveau financier, le transfert direct de la CA vers Kayes demande à être consolidé dans son fonctionnement (les conventions montrent actuellement quelques limites dans leur mise en œuvre). Au niveau de la représentation, la CA doit pouvoir disposer de personnel local à Kayes. Mais surtout, et au delà de ces aspects techniques précis, la possibilité pour la CA de mobiliser à tout moment une structure souple et réactive est un atout pour la coopération.

A court terme, les évolutions suivantes sont envisagées pour l'équipe de terrain (décisions prises lors de la mission de décembre 2007) :

- L'animateur est recruté par la commune en tant que directeur du développement communautaire.
- Un volontaire sera recruté et placé auprès du secrétariat général, appuyé par des missions et un suivi d'une personne expérimentée.
- Le coordinateur reste en poste.
- Un géographe a été recruté en mars 2008 afin de développer la base de données et les outils de cartographie.
- L'idée de création d'une agence de développement de Kayes fait aussi son chemin.

L'objectif à terme, pour l'agglomération, serait de ramener le personnel d'appui à une personne, représentant la CA à Kayes, assurant un rôle d'accompagnement et de coordination générale auprès de la commune.

3.3.3. Les autres acteurs spécifiques

Le volet « favoriser les liens entre populations de Kayes et d'Evry Centre Essonne et plus généralement entre population française et malienne » a conduit à la réalisation de nombreuses actions mobilisant des établissements scolaires, universitaires, des associations, des habitants, des artistes et des entreprises de l'agglomération en relation avec des homologues de Kayes.

3.3.4. La population

L'objectif de création de l'association « Les Amis de Kayes » en 1992 était d'associer plus étroitement les populations au jumelage tout en renforçant les liens avec la communauté malienne de l'Agglomération. Il s'agissait également de créer des actions de solidarité internationale, portées par des structures de l'agglomération, en dehors du partenariat institutionnel.
L'association a beaucoup travaillé, jusqu'aux années 2000, sur un ensemble d'actions impliquant la société civile française (lutte contre le racisme, dynamiques autour des écoles, mobilisation de partenaires comme le théâtre de l'agora, chantiers de jeunes, voyages d'adultes etc.). Ceci a permis à l'agglomération d'avoir des interlocuteurs fiables dans les communautés maliennes et des personnes qui s'investissent dans la vie de la cité.
Dans les années 2000, le renforcement du partenariat entre l'agglomération et la commune de Kayes s'est accompagné d'une délégation de fait de la coopération entre associations aux Amis de Kayes. L'association est entrée dans une nouvelle période et a réorienté ses priorités, sur le terrain, en direction du développement économique local et d'activités génératrices de revenus[17] et en France, autour de l'éducation au développement. Ce second volet a été facilité par le recrutement d'une chargée d'éducation au développement à l'agglomération et la création d'outils comme le magazine AggloCoopération et le site Internet.

L'association a peu participé au volet d'appui au renforcement des relations entre commune et habitants. En particulier, les actions se déroulent en dehors du cadre des comités de quartier, essentiellement orientés sur les problématiques d'assainissement et de gestion des ordures ménagères.
En effet, l'agglomération souhaitait que les initiatives de nature associative, côté français et malien, se déroulent de manière indépendante. Elle considérait que la nature des interventions des associations et de la collectivité relevait de logiques distinctes (ne pas créer de confusion entre ce qui relève de vie communale et ce qui relève de l'associatif). La priorité était également accordée à la construction des deux acteurs cible (commune et comités de quartier) et à leurs liens.
Dans ce schéma, tout se passe comme si le rôle délégué à l'association les Amis de Kayes sur le terrain avait consisté à renforcer le tissu associatif et économique local, avec un objectif d'amélioration des conditions de vie mais aussi de contribution à la construction d'interlocuteurs potentiels de la commune au sein de la société civile. L'agglomération réfléchit à comment mieux accompagner ce processus aujourd'hui.

3.3.5. les évaluations

Le partenariat a fait l'objet de deux évaluations externes, l'une conduite par le CIEDEL en 2002 et l'autre par le GRET en 2007. La première évaluation avait été envisagée dès 1996-1997 mais elle a dû être repoussée jusqu'en 2001[18].
La deuxième a été réalisée conformément aux prévisions du programme triennal 2003-2005.
Des suivi-évaluations internes sont réalisés deux à trois fois par an lors des missions de terrain du chargé de mission de l'agglomération.
Les deux évaluations externes sont intervenues à des moments charnière de réalisation de bilan et de définition de la programmation pour les années suivantes (programme 2003-2005 et 2007-2009). Elles sont perçues par l'équipe de l'agglomération comme des occasions de prendre de la distance, de confronter l'expérience à un regard extérieur, de pointer les acquis et les améliorations possibles.
La première évaluation a contribué à formaliser et conforter la démarche et les réflexions engagées même si certaines de ses analyses ont été contestées par la CA, notamment le rôle du CDANE. Elle a eu un rôle d'accélération de la recherche d'alternatives au circuit financier de l'époque (bien que le système adopté n'ait pas été celui préconisé par les évaluateurs), en soulignant la contradiction entre circuit de financement existant à l'époque et volonté d'appui à maîtrise d'ouvrage. Elle a également concouru à la mise en place d'outils de programmation tri annuelle et de suivi stratégique et participatif (démarche de « Programmation Suivi-Evaluation » mise en œuvre à partir du programme 2003-2005), ainsi que l'amélioration de l'information par la création de la revue AggloCoopération.
L'évaluation de 2007 conforte globalement la démarche et pointe des pistes d'amélioration qui font l'objet d'un début de mise en œuvre (renforcement des services généraux, appui accru aux associations, travail sur les ressources locales).

17. Exemples de projets menés : aménagement du chemin d'accès aux fleuves avec l'association des piroguiers, création d'un atelier de formation professionnelle en menuiserie métallique pour les détenus de la maison d'arrêt, soutien à un groupement féminin de maraîchage pour le conditionnement et la vente des produits, projet CLIK de création d'un club internet de Kayes et projet de création d'un cybercafé social, création de micro entreprises avec des femmes handicapées.
18. Le F3E n'avait pas encore été créé. Un fonds d'évaluation existait au Ministère mais la demande est arrivée au moment de la fusion de la coopération et des affaires étrangères.

3.4. Structuration et acquis du partenariat à Kayes

3.4.1. Les élus et services

Pour gérer la coopération et les interventions prévues dans les quartiers, il n'y a pas de mécanisme formalisé et fonctionnel au sein du conseil communal. Ce rôle revient principalement au maire qui assure le pilotage et la coordination politique. Il bénéficie d'un atout de taille, le 1er adjoint qui est conseiller communal depuis 1992, un record national et qui constitue à la fois la mémoire politique de la mairie de Kayes et de la coopération avec Evry.
A la faveur de la coopération, la commune de Kayes est en train de se singulariser au Mali par la qualité de ses services. Hormis la mairie du District de Bamako, qui dispose de nombreux services constitués par du personnel de haut niveau principalement mis à disposition par l'Etat, aucune commune malienne ne peut se vanter d'avoir des services aussi bien dotés en cadres de conception. Ainsi, le secrétariat général, le service juridique et administratif, les services techniques municipaux et les services financiers sont tous dirigés par des cadres supérieurs.
Les services techniques viennent d'être enrichis par un 2ème cadre supérieur qui se charge du système d'information géographique, en remplacement de la volontaire du progrès dont le contrat est arrivé à terme.
La création d'un nouveau service, celui du développement communautaire, est prévue courant 2008. Ce service devra se charger de l'animation des quartiers, de la relation avec les comités de quartier et les populations.
L'effort de recrutement des cadres supérieurs est complété par des formations ciblées, la mise en place d'outils de travail de type PSE, SIG… et l'organisation de visites d'échanges jugées très bénéfiques par les participants, notamment les visites organisées entre collectivités maliennes (en Commune 3 du District de Bamako, à Mopti, Djenné) ainsi qu'au Sénégal (à St Louis et à Ziguinchor).

Toutefois, ces services font face à plusieurs défis, notamment :

- la coordination de l'action municipale ;
- la communication inter et intra services ;
- la modernisation des moyens logistiques et de l'environnement de travail, qui doit être poursuivie et amplifiée pour rendre la fonction de cadre municipal plus attractive et motivante ;
- l'accroissement des recettes fiscales propres, seul moyen de garantir la prise en charge des salaires des agents territoriaux après l'arrêt des financements de la coopération prévus à cet effet,
- le rôle prépondérant des élus dans la gestion technique, ce qui entrave l'autonomie d'action des services.

Quant aux élus, ils bénéficient chaque année, dans le cadre de la coopération, d'une formation sur un thème pertinent défini par eux-mêmes, participent au premier plan aux visites d'échanges d'expériences dans les communes du Sud et se rendent tous les deux ans à Evry (les élus de la CA vont au Mali l'autre année) pour la signature de la convention de partenariat et des échanges avec leurs homologues.

3.4.2. la population

Même si le processus est encore loin d'avoir atteint tous ses objectifs, la mobilisation des populations de Kayes peut être considérée comme une des valeurs ajoutées de cette coopération. Cette mobilisation sociale s'opère dans le cadre d'un programme spécifique dénommé programme dynamique des quartiers dont les débuts remontent en 2000, où la réflexion sur les modalités d'implication de la population et le développement d'une citoyenneté locale dans la commune a démarré et un travail d'inventaire des associations et groupements communautaires a été effectué.
Le montage choisi a été de créer au niveau de chaque quartier des Comités de secteurs qui forment les Comités de développement de quartier (CdQ).
Les CdQ sont chargés de faire remonter les attentes des populations dans tous les domaines et d'élaborer en concertation avec elles des projets à mettre en œuvreœuvre. Ils constituent l'interface entre la mairie et les habitants des quartiers. A leur création, ils ont été imaginés comme des structures devant aussi appuyer les GIE de ramassage des ordures ménagères de la ville.
Dès 2001, le premier comité de quartier de la ville est mis en place dans le quartier de Liberté. Le choix de ce quartier avait été justifié par les difficultés importantes auxquelles était confronté le GIE alors chargé de l'enlèvement des ordures ménagères dudit quartier.
Suivirent après, les CdQ de Khasso (toujours en 2001), de Liberté et Légal Ségou (2003) et Plateau (en 2005). En 2006, la mise en place des CdQ de Lafiabougou et Kayes N'di complète le maillage territorial de la ville.

La démarche élaborée pour la mise en place des CdQ est présentée dans l'encadré ci-après.
Depuis leur création, les CdQ jouent un rôle de plus en plus important dans la définition et la mise en œuvre des actions financées par la coopération, essentiellement dans le secteur de l'assainissement. Ils ont pris une part décisive à la définition de plans d'actions d'assainissement de la ville que la coopération finance (construction de murettes antiérosives, de radiers, de dépôts de transit des ordures…). Ils ont joué un rôle de sensibilisation de ménages dans le cadre du programme puisards (adhésion à l'idée du projet avec principe de cofinancement des familles, respect des normes sectorielles en la matière). Ils sont membres des commissions d'ouverture des plis de la mairie pour les actions qui concernent leurs quartiers, participent aux réunions de chantier et aux commissions de réception provisoire et définitive des ouvrages d'assainissement financés par la mairie dans leurs quartiers respectifs.
Pour mieux encadrer l'action des CdQ dans la coopération, notamment celles du programme d'assainissement, et développer les liens avec la population, un conseil de suivi communal a été mis en place en août 2004 par la mairie pour une durée d'un an reconductible. Présidé par un élu, ce conseil était composé d'élus, des présidents des CdQ et du président du comité de jumelage. Son animation était assurée par le représentant local du CDANE. Après des débuts prometteurs, cet organe a très rapidement été confronté à des difficultés de fonctionnement. Globalement, il est resté une coquille vide.
En complément de cette dynamique des CdQ, la mobilisation sociale est impulsée dans le cadre de la coopération par des compétitions sportives entre les quartiers de la ville et des manifestations folkloriques qui sont encouragées par la mairie. A cela s'ajoutent les soutiens financiers et techniques apportés à certaines structures associatives comme l'association des piroguiers, « les amis de Kayes ».

Démarche de mise en place des Comités de développement de quartier (CdQ)
(source, document CDANE)

1. Identification et rencontre avec les personnes ressources du quartier
De bouche à oreille, des personnes ressources du quartier sont identifiées. En fait qui sont ils ? Ce sont des personnes connues et reconnues pour leurs œuvres et actions d'intérêt collectif : les responsables d'association, religieux, les fonctionnaires de l'état, les conseillers de quartier etc.
L'objectif de cette étape est d'identifier les personnes susceptibles de siéger au comité de secteur. Il s'agit donc d'un travail de terrain qui consiste à interroger les habitants du secteur afin de repérer d'éventuels "leaders" que ce soit au niveau des chefs de famille (hommes), des femmes ou des jeunes. Ce travail de terrain permet également de "prendre la température" du secteur, c'est à dire de repérer les éventuelles tensions ou les enjeux politiques dont la connaissance est primordiale pour éviter les tentatives de récupération du programme au niveau du secteur.
Avant toute intervention sur le secteur il est impératif que le chef de quartier soit avisé par la Mairie officiellement. Si le travail est effectué par deux agents, un secteur peut être couvert en deux semaines. Cette durée de temps dépend des conditions climatiques et des échéances électorales en grande partie. Il est possible d'intervenir sur plusieurs secteurs à la fois car les entretiens avec la population se font de façon informelle de manière à ce que les gens puissent s'exprimer le plus librement possible. Ainsi, on pourra profiter de la réunion d'un ''grain'' ou club pour discuter avec des jeunes des problèmes rencontrés dans leur quartier. Les personnes ne doivent pas avoir l'impression d'être interrogées comme lors d'un travail d'enquête formel, elles doivent avoir en revanche le sentiment de pouvoir s'exprimer sur leur place dans le secteur et le quartier. Ces rencontres permettent ainsi d'aborder le thème de la représentation des habitants du quartier et d'expliquer le principe des comités de quartier (cadre de concertation pour le développement etc.) C'est également l'occasion de rappeler l'existence de la coopération décentralisée Kayes CA d'Evry Centre Essonne et son rôle dans la création des comités.

Au cours de chaque entretien, il est demandé aux personnes de citer les noms de cinq habitants qui seraient à leurs yeux les plus à même de les représenter au sein du comité. Les chefs de famille, les jeunes et les femmes ayant chacun cinq représentants. A l'issue de chaque entretien, on note les noms des personnes citées, au bout de dix entretiens les personnes dont le nom a été le plus souvent cité sont à leur tour interrogées pour comprendre leurs motivations par rapport au programme. Au bout de 45 entretiens (15 pour chaque groupe), on retient pour chaque groupe 5 noms. C'est cette liste de 15 personnes qui va servir de base pour la présélection des futurs membres du comité de secteur.

2. Assemblée générale de secteur et mise en place de comité de secteur
Cette réunion est organisée par le chef de quartier et ses conseillers en présence des élus du quartier en question. Pour la rencontre, les habitants du secteur sont invités par radio ou par un crieur public selon les formes appropriées du milieu. L'ordre du jour est préparé par l'animateur puis validé par les conseillers de quartier et le ou les conseillers municipaux du secteur.
Il est demandé aux conseillers du chef de quartier ainsi qu'aux personnes ressources identifiées de bien vouloir

mobiliser la population en vue de l'organisation d'une assemblée de secteur. Lors de cette assemblée à laquelle participe un représentant du maire, le plus souvent le conseiller municipal résident dans le quartier, l'équipe du CDANE présente les grandes lignes de la démarche, le rôle du comité de secteur, son mode de fonctionnement, etc. Les personnes ressources identifiées lors du travail de terrain sont nommées devant l'assemblée; afin d'éviter des débats sans fin sur la représentativité des personnes proposées, l'investiture du comité n'a pas lieu ce jour là mais elle est reportée à une assemblée ultérieure dont la date est fixée le jour même. D'ici là, les différents sous-groupes (chefs de famille, femmes, jeunes) sont invités à se concerter pour choisir leurs représentants. La liste des personnes déjà identifiées lors du travail de terrain est donc citée à titre indicatif mais d'autres personnes peuvent bien entendu être candidates.
Dans le cas où un sous-groupe ne peut se mettre d'accord sur le choix des personnes, une liste de dix candidats au maximum peut être présentée le jour de l'assemblée et l'on procède alors à une élection à main levée. A l'issue de cette élection, les quinze membres du comité de secteur sont donc officiellement investis et l'on procède alors à une lecture des points essentiels des statuts et règlements du comité. La première réunion du comité lors de laquelle sont attribués les différents postes est également fixée ce jour là.
Les membres du comité de secteur sont choisis par la population réunie en assemblée de secteur. En fonction des attentes de la population, le comité propose des axes d'intervention et des actions à mettre en œuvre. Il soumet ses propositions à la population qui les valide ou non au cours d'une assemblée générale, puis il les défend au sein du comité de quartier.
Chaque CDS choisit 3 délégués (1 chef de famille, 1 femme et 1 jeune) pour participer à la formation du bureau du CDQ.

3. Assemblée générale de quartier et mise en place de comité de quartier
Les 15 membres proposés (il y a 5 secteurs/quartier) par les CDS sont réélus en assemblée en présence des élus sous la responsabilité du chef de quartier pour occuper des postes de responsabilité dans le bureau du CDQ conformément aux statuts et règlements des CDQ.
Notons que le comité de quartier fait remonter les attentes de la population auprès des élus et qu'il peut contacter les partenaires au développement (ONG,...) afin de mener à bien des projets sur le quartier. Inversement, de par sa fonction représentative, il est l'interlocuteur privilégié des acteurs qui interviennent sur le quartier, qu'il s'agisse de la Mairie, des services déconcentrés de l'état ou des partenaires au développement.
Les membres du comité de quartier sont choisis par la population réunie en assemblée de quartier. En fonction des attentes de la population, le comité propose des axes d'intervention et des actions à mettre en œuvre. Il soumet ses propositions à la population qui les valide ou non au cours d'une assemblée générale.
La fonction du comité de quartier diffère quelque peu de celle du comité de secteur. En effet, le comité de quartier a une double fonction, l'une consiste à représenter le quartier au niveau des autorités municipales et des éventuels partenaires au développement, l'autre consiste à faire la synthèse des propositions des différents comités de secteur et à coordonner les actions à mettre en œuvre. Notons que les comités de secteur et de quartier ont un mandat d'un an.

3.4.3. La commande publique

Une évolution significative est survenue à partir de 2005, avec le passage au compte annexe. Dans la période 2000-2004, la maîtrise d'ouvrage n'était que partiellement exercée par la mairie : la mairie élaborait les dossiers d'appel d'offres, passait les marchés et faisait le décompte des dépenses mais les paiements étaient effectués par le CDANE. Depuis 2005, la maîtrise d'ouvrage est totalement exercée par la commune de Kayes. Le recrutement d'un directeur de niveau supérieur et le renforcement des capacités d'intervention des services techniques municipaux ont permis à la mairie de pouvoir monter de façon autonome des dossiers de commandes de prestations et de marchés, de passer les marchés et d'assurer le suivi des réalisations. La création d'un compte annexe destiné à recevoir exclusivement les apports financiers de la coopération et ordonné par le maire a constitué un élément supplémentaire permettant d'inscrire la coopération dans les procédures nationales et favoriser la maîtrise d'ouvrage communale.

Le compte annexe est ouvert au nom de la mairie dans une banque commerciale de la place (la BDM), sur dérogation et décision du ministre des finances. Dans le cas d'espèce, il sert à financer exclusivement les actions programmées dans les conventions annuelles signées entre la CUK et la CA. Le maire en est l'ordonnateur et le percepteur de Kayes, le comptable.
Même si elle continue à bénéficier d'un accompagnement de la CA, la CUK conduit actuellement tout le processus de maîtrise d'ouvrage : définition des projets, montage des dossiers d'appels d'offres, passation de marchés, suivi de réalisations, paiement des entreprises, réception des marchés.

Les commandes aux entreprises sont passées directement par la mairie, qui signe le contrat avec les maîtres d'œuvre.
Les demandes de paiement sont adressées par le maire au percepteur, qui procède à la liquidation, après vérification de la conformité de la dépense avec les lignes budgétaires de la convention annuelle.
Dans le suivi du chantier interviennent : les services techniques municipaux, les Comités de Quartier et l'équipe locale de la CA. Celle-ci a un droit de regard sur les relevés de comptes bancaires.

Le compte annexe présente plusieurs avantages :

- il est responsabilisant pour la commune et la met en situation d'exercer une maîtrise d'ouvrage de degré avancé ;
- il permet de s'inscrire dans les procédures nationales, tout en évitant les problèmes de trésorerie liés à l'unicité de caisse ;
- sa gestion est transparente et encadrée par le comptable public (percepteur) ;
- il est séduisant pour beaucoup de bailleurs (l'AFD et le SCAC sont par exemple intéressés à l'utiliser pour leurs futurs financements à l'endroit de la CUK).

Cependant, il connaît quelques limites :

- il ne fait pas partie du budget communal[19] et ne peut pas à ce titre figurer dans le compte administratif ;
- sa gestion est peu souple dans la mesure où il n'autorise pas de réaménagements budgétaires en cours d'année budgétaire sans modification préalable de la convention annuelle ;
- il génère des frais bancaires, les dépenses sont assujetties à la TVA et il n'est pas très apprécié des comptables publics qui le considèrent comme un moyen de contournement des règles de la comptabilité publique.

3.4.4. Relations avec l'administration

Les relations avec l'administration française (en dehors des relations avec les services de l'agglomération, qui ont été traitées dans le chapitre sur le circuit financier) ont surtout concerné le Ministère des Affaires Etrangères, à Paris et avec ses services déconcentrés au Mali. Les politiques et les règles de cofinancement, le cadre juridique de la coopération décentralisée, l'appui du SCAC et notamment de la trésorerie de Bamako ont contribué à orienter le projet.

Les relations avec l'administration malienne sont gérées par la commune de Kayes, les services régionaux d'hygiène ayant été impliqués dans la définition et la mise en œuvre des deux programmes puisard. Au demeurant, les relations entre les communes maliennes et les services techniques déconcentrés de l'Etat sont très difficiles.

3.5. Les dynamiques politique et temporelle

3.5.1. Le rôle des élus dans le partenariat

Les élus qui interviennent dans les orientations sont essentiellement, en France, le président de la CA et à Kayes, le maire.
Une large place est faite à la concertation dans le dispositif mais l'impulsion et la stratégie de la coopération semble être le fait d'abord des partenaires français. Les activités font l'objet d'échanges, le premier jet de la convention et les propositions d'affectation étant à l'initiative de la commune de Kayes.
La personnalité du maire de Kayes a influé sur le partenariat, avec, selon les périodes, un accent mis sur le renforcement institutionnel ou l'opérationnel.
A la fin des années 90 le jumelage a connu une crise, les relations entre le coordinateur et le maire s'étant dégradées au point qu'un courrier demandant le départ du coordinateur a été envoyé au SCAC. Cette crise a été résolue par le recrutement d'une nouvelle équipe locale, renforcée (nouveau coordinateur et embauche d'un chargé de mission expérimenté) mandatée pour établir de nouvelles règles de fonctionnement plus objectives et plus transparentes.
Les deux principaux élus concernés en France et au Mali se rencontrent au minimum une fois par an soit à Kayes ou à Evry.

19. Depuis 2007, les fonds de la coopération apparaissent dans le budget additionnel du budget communal.

Les relations dans l'ensemble restent relativement protocolaires, ce qui est perçu par l'élu français comme une limite du partenariat. L'accent a été davantage mis sur le renforcement des services que des élus, les formations d'élus ayant donné peu de résultats. Il est également apparu que la principale faiblesse et le levier du changement de perception des habitants vis-à-vis de la commune résidait dans une administration municipale plus efficace.
La formation des élus semble aujourd'hui une nécessité, la capacité d'initiative et de décision étant perçue comme une faiblesse persistante de la commune. La méthode et les outils, les objectifs et les cibles, la pérennisation des acquis, sont autant de questions qui restent ouvertes.

3.5.2. Les effets de la continuité de la coopération

L'ensemble de la démarche décrite ci-dessus montre à quel point le processus engagé se situe dans une durée et une continuité du partenariat.

3.6. Les enseignements de la capitalisation

3.6.1. Sur la question de la maîtrise d'ouvrage

La coopération entre la communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne et la commune de Kayes s'est dès l'origine inscrite dans une coopération politique et territoriale. La dimension politique renvoyait à des enjeux qui touchaient l'agglomération française et à une vision de la légitimité communale comme issue d'une relation privilégiée avec les populations. La dimension territoriale quant à elle renvoyait à la volonté de mobiliser les acteurs de la société civile française et malienne au travers de ce partenariat.
Ce n'est qu'à partir des années 2000 que, forts de l'expérience acquise et de l'arrivée d'une nouvelle équipe au CDANE, les dimensions organisationnelles et techniques ont vraiment été abordées. La dimension politique a été confortée par la création des comités de quartier.
La dimension territoriale, entendue comme l'appui à la définition de politiques publiques locales ou à la contractualisation avec des opérateurs associatifs et privés du territoire a été une priorité moins nettement affichée. C'est une perspective pour l'avenir du partenariat.

3.6.2. Les méthodes et savoir-faire développés

Nous rappelons ici des enseignements issus des chapitres précédents :

- Une stratégie d'intervention qui s'affirme dans les années 2000, construite autour de trois piliers complémentaires : l'appui institutionnel, le renforcement des dynamiques locales issues de la société civile, la définition et la mise en place d'actions concrètes susceptibles de mettre en pratique les compétences de maîtrise d'ouvrage et de faire travailler ensemble commune et comités de quartier.
- Le choix de positionner l'entrée plus technique et opérationnelle (l'assainissement, la lutte contre l'érosion) de manière transversale mais de ne pas en faire un objectif principal.
- L'équilibre entre continuité du processus et capacité d'évolution, qui se traduit à différents niveaux : élargissement de l'appui au départ uniquement centré sur les services techniques puis portant sur les services financiers et aujourd'hui le secrétariat général ; dispositif d'appui organisé autour d'une cellule située à l'agglomération et d'une équipe locale ; évolution du rôle du CDANE etc.
- Le choix de développer une approche plus ascendante que descendante, qui traduit la volonté de faire des propositions en lien avec les capacités et la demande locales. Des documents de planification stratégique et opérationnels élaborés par l'Etat existent (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, Plan d'Urbanisme Sectoriel) et la commune elle-même avec l'appui des Centres de conseils communaux a conçu un Plan de Développement Economique Social et Culturel mais les actions de la coopération ne s'y inscrivent pas et ces outils sont peu appropriés par la commune de Kayes.
- Le renforcement et la valorisation des compétences internes aux services techniques, grâce au recrutement de cadres techniques supérieurs. La réflexion actuelle sur l'équilibre à trouver entre compétences internes et capacités de valorisation des ressources du territoire et de contractualisation avec elles, ou sur les rôles des techniciens et des élus.
- Les étapes du transfert de contrôle et de décision à la commune de Kayes ; l'impact de la mise en place du compte annexe dans l'accélération de ce processus.
- L'utilité des outils de pilotage et de suivi (PSE) mis en place pour clarifier les objectifs et gagner en cohérence et la complexité de leur utilisation.

- Un processus d'apprentissage qui combine expérimentation, réflexion interne sur les pratiques et apports extérieurs (évaluations externes).

3.6.3. Les enseignements des limites

Plusieurs perspectives sont ouvertes à la réflexion et à des étapes à venir :

- Développer l'action de la commune en lien avec les opérateurs locaux, les associations, les administrations, le territoire.
- Poursuivre l'appui aux services de manière efficace et en améliorant les articulations entre élus et techniciens.
- Travailler sur le rôle des élus et les modalités de renforcement possibles.
- Améliorer l'impact des actions sur la situation de l'assainissement et de l'érosion, ce qui suppose peut-être la construction d'outils de planification stratégique.
- Travailler sur l'amélioration des recettes municipales issues des ressources locales.

4.Le partenariat entre la Région Aquitaine et la Région du Souss-Massa-Drâa

4.1. Un partenariat relativement récent, centré sur l'appui à maîtrise d'ouvrage et le développement économique régional

La Région Aquitaine inaugure avec le programme Maroc une nouvelle modalité de coopération décentralisée. Jusque-là elle se situait uniquement en tant que bailleur, 80% des subventions étant accordées à la coopération universitaire. Pour la première fois elle se positionne comme maître d'ouvrage direct. Bien que cela ne se traduise pas immédiatement par des objectifs explicites inscrits dans une convention, le Conseil Régional se positionne d'emblée sur l'appui à maîtrise d'ouvrage, entendu comme un accompagnement de la collectivité française à la définition de politiques publiques territoriales, l'élaboration de stratégies, de cahiers de charges et le pilotage de l'ensemble du cycle de projet.
Le règlement d'intervention de la coopération internationale hors Europe, finalisé en 2006, éclaire le cadre dans lequel le partenariat avec le Maroc s'inscrit. L'introduction indique : « détentrices d'une expertise publique recherchée dans le cadre de la coopération décentralisée, les régions françaises ont un rôle important à jouer dans les mouvements de renforcement des gouvernements régionaux dans le monde ».

4.1.1. Trois périodes principales pour ajuster les objectifs et les attentes

Le partenariat entre le Conseil régional d'Aquitaine et le Conseil régional du Souss Massa Drâa a connu trois périodes assez distinctes :

- De 2002 à 2003 : la coopération porte sur la lutte contre l'exode rural, au moyen du développement d'un schéma et d'actions de tourisme durable articulant dimensions touristique et territoriale.
- De 2004 à 2006 : une convention cadre régit la coopération entre les deux collectivités. Celle-ci indique que la coopération est conçue « dans l'objectif d'un renforcement des politiques publiques locales étayées par des projets de développement intégrés, associant la société civile locale »[20]. Les champs concernés sont ceux du développement économique régional et de la coopération institutionnelle.
- A partir de 2007 : deux actions structurantes sont intégrées au Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD Maroc) dans le cadre d'une contractualisation tri-annuelle entre trois collectivités (le Conseil général de l'Hérault, le CRA, le CRSMD) : un programme de gestion de l'eau et de développement de produits du terroir, notamment l'argane. Le projet est présenté par le Conseil régional du Souss Massa. La finalité du programme est formulée comme « le renforcement de la maîtrise d'ouvrage régionale de la politique publique de développement durable du Souss Massa Drâa ». « L'assistance à maîtrise d'ouvrage est apportée par les collectivités partenaires et elle consiste à lever, à la demande du maître d'ouvrage (le CRSMD), les contraintes techniques ou méthodologiques par un appui institutionnel direct ou indirect. Il s'agit de mobiliser des cadres des collectivités et (ou) de coordonner un appui technique spécifique pour répondre à une demande précise clairement identifiée dans le cadre des compétences de la collectivité assistante»[21]. En parallèle se poursuivent des actions « hors PAD » initiées dans la période précédente.

2002-2003 : un programme axé sur le tourisme durable et le développement rural

Le partenariat entre le Conseil régional d'Aquitaine et le Conseil régional du Souss Massa Drâa se construit entre 1998 et 2001, à partir de contacts informels entre personnes travaillant dans le domaine du tourisme et du développement durable[22]. Des similitudes et des enjeux communs aux deux régions sont alors identifiés : exode rural, attraction de la façade littorale et problématique environnementale, arrière pays riche et rural, problèmes d'enclavement... L'élaboration par la région Aquitaine d'un Schéma régional de tourisme durable apparaît lors de ces échanges comme une expérience transférable qui suscite un intérêt mutuel (valorisation du savoir faire français pour la région Aquitaine, intérêt pour le développement du secteur touristique côté marocain). Un travail de sensibilisation au sein du Conseil régional est effectué. Un courrier du wali officialise la demande de partenariat qui est acceptée par le président du Conseil régional d'Aquitaine. Ce processus aboutit à l'organisation d'une

20. Convention cadre de coopération décentralisée entre la Région Aquitaine et la Région Souss Massa Drâa signée le 30 janvier 2004 par les deux présidents de région.
21. Document de projet « Appui à la mise en ?uvre d'une politique régionale de développement durable » présenté au PAD Maroc
22. L'institut européen de formation à la gestion de l'environnement en France, le groupement régional d'intérêt touristique d'Agadir au Maroc.

mission exploratoire d'une délégation française à Agadir en janvier 2002. Le Service de Coopération et d'Action Culturelle français apporte un appui financier à la construction du partenariat.

Le partenariat à ce stade n'est pas formalisé par une convention. Un programme d'actions est défini avec les opérateurs marocains autour de quatre volets principaux complémentaires, mobilisant à chaque fois un opérateur aquitain :

1. La formalisation d'un schéma de tourisme durable à l'échelle de la région, à partir de l'expérience du Conseil économique et social de la région Aquitaine ; le chargé de mission qui a porté le projet depuis le départ assure la mise en œuvre de ce volet.
2. La formation d'agents de tourisme rural[23] pour assurer la mise en œuvre des actions dans les territoires marocains, volet pris en charge par l'Université Bordeaux 3.
3. La promotion d'une démarche d'éco-gestion dans les entreprises de tourisme régionales, notamment les grands hôtels d'Agadir, confiée à un cabinet de consultants spécialiste de cette question.
4. Le développement de l'éco-tourisme par l'ouverture au public du parc national du Souss Massa, en partenariat avec le parc régional des Landes de Gascogne.

Deux autres actions portaient sur la création de la Maison Familiale Rurale de Taroudant et la mise en place d'un dispositif de formation par alternance pour jeunes ruraux et la création et le renforcement de micro-exploitations agricoles dans la Vallée du Drâa.

La posture adoptée pour le premier volet est celle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle est portée par l'intervenant du Conseil Economique et Social de la Région et l'équipe du CRA, qui privilégient l'accompagnement des acteurs marocains à la formalisation de leurs objectifs et critères plutôt qu'une posture de « faire pour ». Cette approche peut être perçue comme assez inhabituelle par les partenaires locaux (ni prestation d'expertise courte réalisée par un bureau d'études ni apport financier important apporté par un bailleur de fonds). Le travail aboutit aux résultats attendus, à savoir la production de termes de référence pour le lancement d'un appel d'offres pour la réalisation du schéma régional. Celui-ci est lancé mais jugé infructueux.
A ce moment, en novembre 2003, interviennent des élections régionales qui conduisent à un changement d'équipe; la nouvelle est porteuse d'une vision qui place le développement économique au c?ur du développement régional. Le nouveau président de région est directeur de l'un des tous premiers groupes industriels du pays, le groupe Aqwa. En phase avec le mouvement de régionalisation au Maroc, la nouvelle équipe affirme sa volonté de renforcer le rôle et l'organisation de la Région et d'inscrire le partenariat dans la durée, par la signature d'un programme de coopération sur 3 ans (2004-2006) reconductible.
C'est également à cette période, lors des premières Assises du développement touristique du Maroc, que sa Majesté le Roi Mohammed VI annonce le lancement du plan Azur, plan qui fixe un objectif de 10 millions de touristes par an à l'horizon 2010. Cette annonce limite l'intérêt politique de la stratégie d'écotourisme esquissée avec la région Aquitaine, au profit d'une stratégie de développement du tourisme de masse et d'investissement dans les grands pôles touristiques du littoral, dont Agadir et Ouarzazate. Dans le même temps l'équipe dirigeante du Conseil régional du Tourisme propose de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux objectifs.
Ainsi, l'appel d'offres n'est pas relancé dans les termes définis par la coopération. Les volets 2 et 3, qui ont atteint les résultats définis, ne sont pas prolongés. Les trois autres actions (partenariat entre les deux parcs, maisons familiales et formation des jeunes ruraux, appui aux exploitations agricoles de la Vallée du Drâa) sont reconduites dans la convention 2004-2006.

2004-2006 : une stratégie guidée par les résultats de l'étude Mc Kinsey où le renforcement institutionnel et l'appui à maîtrise d'ouvrage ont cédé la place aux actions concrètes mises en oeuvre selon une logique de projet

Entre novembre 2003 et janvier 2004 - date de signature de la convention de partenariat- sont redéfinis les axes de coopération avec la nouvelle équipe régionale marocaine.

La convention identifie trois axes de coopération : le développement économique, la formation et les échanges interculturels, la coopération institutionnelle. Pour la première année du programme, il est conjointement décidé que « l'objectif prioritaire du plan d'actions 2004 serait le renforcement des compétences et des outils de la Région, y compris comme levier économique de développement[24]». Six actions sont définies :

- Elaboration de la stratégie et des outils de communication du CRSMD.
- Appui à la mise en place des systèmes d'organisation, d'information et de gestion du CRSMD.

23. Ce programme qui devait toucher au départ 3-4 personnes n'en formera finalement que deux.
24. Extrait du document de projet pour une demande de cofinancement présentée au MAE au titre de l'année 2004.

Réalisation du « Forum d'échanges économiques Aquitaine-SMD ».
- Développement de l'écotourisme dans le Parc National Souss Massa.
- Mise en place d'un dispositif par alternance pour les jeunes ruraux de la Vallée du Souss.
- Sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté dans la vallée du Drâa.

A la même période la Région Souss Massa Drâa commande une étude pour l'élaboration d'un schéma de développement régional, mission réalisée par le cabinet international McKinsey. Ce plan de développement intègre les travaux réalisés avec l'appui du CRA sans accorder la même importance au tourisme durable dans les priorités de développement régional. Cette étude constitue le document de référence, la « feuille de route » tant des techniciens que des élus marocains pour le développement du territoire jusqu'à aujourd'hui[25].
Elle identifie trois « secteurs phares qui représentent les moteurs d'envergure concrets de croissance et qui ont eux-mêmes à faire face à des défis majeurs : le tourisme, la pêche et l'agriculture intensive »[26].

Pour la coopération avec l'Aquitaine quatre secteurs prioritaires ressortent de cette étude :
- la promotion des produits du terroir (arganiers, safran...) ;
- la formation dans le domaine cinématographique ;
- la mise en place d'un master en produits du terroir (en relation avec l'Université d'Agadir) ;
- le lancement d'une académie de sport (en privilégiant le football et l'athlétisme).

L'ensemble des actions prévues dans le plan d'action sont menées à terme. Cependant pendant cette période on observe un décalage entre des objectifs d'appui à maîtrise d'ouvrage et aux politiques territoriales clairement énoncés dans la convention cadre, portés par le CRA, et les modalités de mise en œuvre des actions du CRSMD qui témoignent d'attentes qui se situent ailleurs.
Ainsi les actions d'appui institutionnel sont-elles rapidement achevées et ne sont pas reconduites après 2004. Les autres actions, notamment celles inscrites dans la stratégie définie par le bureau Mc Kinsey, sont celles qui bénéficient du principal soutien du CRSMD. Pour le CRA, la coopération dans cette période a davantage fonctionné comme une liste d'actions autour d'une thématique commune que comme un programme d'ensemble cohérent. L'absence de programmation pluriannuelle des actions a certainement influencé ce mode de fonctionnement.

La stratégie territoriale définie par le cabinet Mc Kinsey dresse un cadre de priorité dont la pertinence et la cohérence sont évidentes pour l'administration régionale marocaine[27] et moins lisibles pour les partenaires français. Cette institution jeune, qui ne dispose pas encore d'une pleine autonomie (le wali est l'ordonnateur du budget), de ressources humaines spécialisées (le statut d'ingénieur territorial n'existe pas encore au Maroc) mise sur les actions concrètes, notamment de développement économique pour gagner en crédibilité. Il semble que l'administration régionale marocaine concentre les moyens de la coopération sur la réalisation de projets plutôt que sur des démarches centrées sur les processus, telles que le sont les démarches d'appui à maîtrise d'ouvrage.
Depuis le début du partenariat l'institution s'est consolidée du point de vue organisationnel (définition d'un organigramme, augmentation du personnel, définition de fiches de poste, formation du personnel, plus grande expérience des élus). Le CRSMD n'a pas fait appel au CRA, sauf ponctuellement, pour conduire ce changement.

L'inscription dans le cadre du programme PAD Maroc semble ouvrir des perspectives nouvelles où convergent des priorités des deux partenaires.

2007-2009 : le Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) Maroc

Le Programme d'Appui à la Décentralisation est une nouvelle forme de coopération expérimentée au Maroc. Ce programme débute, officiellement, en janvier 2006. Ses objectifs sont le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités marocaines afin de leur permettre de conduire des politiques publiques locales destinées à soutenir le mouvement de décentralisation engagé au Maroc.
Dans le programme, les collectivités françaises remplissent la fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les actions sont cofinancées par le PAD dans le cadre du Fonds de Solidarité Prioritaire Maroc et par les collectivités partenaires.

25. D'une manière explicite, le président du CRSMD a rappelé l'importance de ces travaux : « nous aurons à c?ur de terminer les chantiers entamés durant ces trois précédentes années et de continuer à mettre en ?uvre notre stratégie, guidée, en cela, par le cabinet McKinsey » in Lilila, Magazine de la Région Souss Massa Draa, janvier 2007, n°3 Editorial.
26. Ces priorités se déclinent en « dossiers concrets, actionnables et prioritaires : la problématique de l'eau, le désenclavement aérien, le développement de la micro-industrie touristique, le développement d'un hub d'activités de pointe dans l'Agrotech, la politique de financement de la Région, la création d'un pôle de compétence dans le domaine de la pêche, le développement de l'industrie cinématographique à Ouarzazate ». Cf Annexe 5 du document de projet PAD Maroc. Stratégie de Développement de la Région Souss Massa Drâa. Synthèse. CRSMD. Source : Etude Mc Kinsey. Elles drainent l'essentiel du budget de la Région.
27. « La clarté quant aux objectifs clairement définis dans la stratégie économique du Conseil Régional qui entre dans sa quatrième année, a un impact positif dans la Région. Nombre de projets ont été réalisés et d'autres en cours de mise en ?uvre (…) Les projets socio-économiques qui conçus dans le cadre de votre stratégie entrent parfaitement dans les finalités de l'Initiative Nationale de Développement Humain, parce qu'ils visent, en dernier ressort, la réalisation des conditions et moyens à même de permettre au citoyen d'améliorer son niveau économique et de hisser ses ambitions en vue d'un avenir prometteur » Royaume du Maroc, Région Souss Massa Draa, « Compte Rendu de la Session ordinaire du CRSMD de Mai 2007. « Discours du Wali de la Région ». p 15.

La collectivité marocaine apporte 10% minimum du cofinancement, les collectivités françaises, 40%. Les financements du PAD pour la mise en œuvre sont directement versés au maître d'ouvrage sur une ligne budgétaire spécifique ouverte dans le budget de la collectivité marocaine.
Pour le CRA, le PAD Maroc ouvre une nouvelle étape du partenariat autour de deux projets intégrés qui mobilisent fortement leur partenaire et d'une programmation tri annuelle. Les projets ont été choisis par le CRSMD ; la maîtrise d'ouvrage est clairement marocaine, le rôle des deux collectivités françaises (CRA et CG de l'Hérault) étant d'un appui à la maîtrise d'ouvrage marocaine. Le Programme est signé entre les deux régions en juillet 2007 et par le PAD en décembre de la même année.
Pour le CRSMD, il s'agit de s'appuyer sur une expérience de coopération avec trois collectivités françaises. Il considère que le principe du passage à la maîtrise d'ouvrage de la collectivité marocaine et la gestion directe des crédits du PAD dans son budget sont des étapes et des innovations importantes dans le processus de décentralisation. Il a décidé de confier la préparation, l'élaboration et le suivi du programme PAD à un expert (2D-coopération-conseils).
Deux axes principaux sont privilégiés : un volet environnemental avec l'amélioration de la gestion raisonnée de la ressource en eau (mise en place de contrats de nappe, consolidation de la filière fruits et légumes, formations croisées), et un volet économique, la protection et valorisation des produits du terroir par la mise en place d'une Indication Géographique Argane et l'élargissement de la méthode à d'autres produits du terroir.

En dehors du volet PAD, des actions initiées sous la convention précédente (reconduite en 2006) sont prolongées, dans les domaines de la formation (notamment en cinéma et audiovisuel et en agro-alimentaire), des échanges interculturels, de la promotion de l'écotourisme dans le Parc Souss Massa et de l'appui aux micro-exploitations agricoles des vallées du Drâa et du Dadés.

4.1.2. Cadre contractuel et dispositif de pilotage et de suivi

Le cadre général de la Région Aquitaine, posé dans le Règlement d'intervention de la coopération internationale hors Europe (Session Plénière du 18 décembre 2006) :
Le travail initié en 2002 a abouti à la rédaction du Règlement d'intervention qui définit les principes suivants pour la coopération décentralisée, dans un strict respect du cadre technique et juridique de la coopération décentralisée :

- Le Conseil régional est devenu maître d'ouvrage direct des programmes.
- Les coopérations s'appuient sur des conventions pluriannuelles légalisées.
- Les collectivités partenaires participent financièrement aux actions de coopération.

Les procédures et outils y sont clairement présentés :
Phase de contractualisation

- Délibération des exécutifs locaux (pour la Région Aquitaine : décision de la Commission Permanente par délégation de l'Assemblée) stipulant les engagements financiers (ou valorisés) annuels décidés dans le cadre des budgets respectifs.
- Signature d'une convention cadre de coopération pluriannuelle (jusqu'à 3 ans, éventuellement renouvelable sous réserve d'évaluation) - envoyée à la Préfecture de Région pour contrôle de légalité.
- Signature par les collectivités partenaires de la charte du partenariat.

Phase de mise en œuvre

- Création d'un comité de pilotage paritaire, d'un comité de suivi aquitain et éventuellement d'un comité de suivi politique.
- Signature de conventions financières et d'objectifs avec les opérateurs aquitains.
- Procédure d'évaluation du programme préalable au renouvellement éventuel de la convention cadre.

Les termes clefs font chacun l'objet d'un paragraphe d'explications.

Cadre contractuel du programme Maroc et dispositif de pilotage

Le programme Maroc a constitué le premier programme de coopération décentralisée conçu dans l'esprit des nouvelles orientations[28] et appliquant les procédures et outils prévus.
Une convention cadre légalisée a été signée en janvier 2004 pour la période 2004-2006 et reconduite en 2006. Le PAD a été signé en juin 2007 pour une période de trois ans. Les deux documents ont été conçus conjointement et traduisent les objectifs des signataires.
Le document cadre est complété d'une convention technique et financière annuelle. Le plan d'action annuel est défini conjointement chaque année lors du comité de pilotage paritaire.
Des conventions financières et d'objectifs sont signées avec chacun des opérateurs engagés dans le programme de

28. Convention cadre de coopération décentralisée entre la Région Aquitaine et la Région Souss Massa Drâa signée le 30 janvier 2004 par les deux présidents de région.

coopération qui sont financés par la Région.
Au moyen du système de conventionnement et du financement des opérateurs la Région Aquitaine pilote, suit et contrôle l'action des opérateurs, ce qui n'est pas le cas côté marocain, le dispositif n'étant pas symétrique (pas de financement et de contractualisation entre le CRSMD et les opérateurs marocains engagés dans le programme).
Le Comité de pilotage paritaire se réunit une fois par an, alternativement en France et au Maroc. Il fonctionne conformément au règlement qui précise : « le comité de pilotage paritaire a pour objectif de veiller au respect des orientations de la convention cadre, d'établir le bilan des actions réalisées, de proposer le plan d'actions annuel, de piloter la procédure d'évaluation ».

Un comité de suivi aquitain se réunit une fois par an. L'ensemble des opérateurs du programme y participent ce qui permet d'échanger des informations. En dehors de ce comité, le pilotage et le suivi sont effectués action par action par la chargée de mission Maroc et la responsable du service Coopération Internationale. La présence de certains opérateurs aquitains lors des missions de suivi du Conseil régional constitue certainement un temps d'échanges.

4.1.3. circuit financier

Il s'agit d'un circuit financier classique. Le budget annuel fait l'objet d'un projet de délibération voté en commission permanente du CRA. Le budget aquitain voté en 2007 pour le programme Maroc est d'un peu moins de 100 K Euros, dont 70% environ apportés par le CRA et 30% par le MAE au travers du PAD.
Au niveau du CRSMD, le budget de l'année à venir est approuvé en septembre en session ordinaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle[29]. Le budget est présenté et apprécié dans ses grandes lignes par le Wali de la Région et suivi par une présentation détaillée de la part du président de la Commission financière et budgétaire du Conseil. Après délibération, le budget est soumis au vote des conseillers[30].
Le programme est cofinancé par le CRA, les opérateurs aquitains et marocains, le CRSMD et éventuellement des cofinancements du Ministère des Affaires Etrangères ou d'autres bailleurs de fonds.

Chaque partenaire gère de façon autonome les financements attribués aux actions et selon les règles de droit commun de sa collectivité. Une meilleure connaissance par chaque partie du montant et des modalités de financement de l'autre partie permettrait certainement de mieux valoriser, au sein de chaque collectivité, les ressources globales mobilisées par le programme de coopération.
Dans le cadre du projet soumis au PAD Maroc, un budget global est intégré, qui détaille les ressources en valorisation et en espèces apportées par chaque collectivité. Cela permet d'avoir une vision globale des montants mobilisés par le programme. Les fonds du PAD sont versés au CRSMD. Les collectivités signataires sont coresponsables de la remise du rapport technique et financier. Le dispositif choisi vise, notamment au travers des modalités de financement, à positionner les collectivités marocaines comme véritables maître d'ouvrage. Il est trop tôt, moins d'un an après le début du programme et alors qu'au moment de la rédaction de ce rapport les fonds du PAD n'avaient pas encore été versés, pour faire le bilan du dispositif.

4.2. Les éléments retenus pour la capitalisation : trois actions significatives du partenariat

4.2.1. choix des thèmes de capitalisation

Le travail de capitalisation a consisté en plusieurs séances collectives à Bordeaux en présence de la responsable du pôle international, de la chargée de mission, de cadres des services régionaux qui ont été impliqués dans la coopération, des responsables de opérateurs aquitains concernés par les actions capitalisées. Ce travail a été complété par des entretiens téléphoniques d'approfondissement et une analyse documentaire. Chacun de ces temps a fait l'objet de comptes rendus rédigés par la chargée de mission ou de notes d'entretien ou de synthèse rédigées par le consultant. La capitalisation au Maroc a fait l'objet d'une mission de terrain qui s'est déroulée entre le 11 et le 17 février 2008 au cours de laquelle des entretiens individuels et collectifs ont été conduits par le consultant avec les représentants des principales parties prenantes marocaines (staff technique du CRSMD, élus, Service des affaires régionales, opérateurs).

29. Document de projet « Appui à la mise en ?uvre d'une politique régionale de développement durable » présenté au PAD Maroc
30. L'institut européen de formation à la gestion de l'environnement en France, le groupement régional d'intérêt touristique d'Agadir au Maroc.

Plusieurs dimensions du partenariat ont été capitalisées :
Le dispositif global met en évidence le rôle et le fonctionnement possible d'un partenariat entre deux Conseils Régionaux ainsi que l'importance des spécificités liées aux contextes et compétences de décentralisation/régionalisation. Cette analyse est développée dans les chapitres qui traitent de l'histoire et de l'évolution du partenariat, la contractualisation, le dispositif de pilotage et de suivi, le circuit financier.
Trois actions éclairent les périodes successives du partenariat, différents domaines d'action et modalités d'appui à maîtrise d'ouvrage/politiques publiques territoriales :

- Le soutien au développement de l'écotourisme dans le parc national du Souss Massa, action qui vise, au travers de la construction d'un produit d'écotourisme, à offrir un complément/alternative à l'offre balnéaire d'Agadir ; cette action est lancée en 2002 et se poursuit aujourd'hui.
- La mise en place d'un schéma directeur du système d'informatisation du CRSMD, l'une des deux actions d'appui institutionnel/renforcement organisationnel définies pour atteindre « l'objectif prioritaire du plan d'action 2004 <qui était> le renforcement des compétences et des outils de la Région, y compris comme levier économique de développement[31]» .
- L'appui à la mise en place de l'Indication géographique (IG) Argane et élargissement de la méthode aux autres produits du terroir, démarrée en 2006, inscrite comme l'une des deux actions du PAD Maroc en 2007 et qui avance très vite.

4.2.2. La mise en place d'un schéma directeur du système d'informatisation du CRSMD

En 2004 deux actions « d'appui institutionnel » sont programmées, en matière d'informatique et de communication, qui mobilisent des cadres des services compétents du CRA.
En matière de communication, le CRA entend travailler au lien entre l'administration territoriale et les citoyens, à travers l'élaboration d'une stratégie, d'une charte graphique et d'un outil (une plaquette de présentation du Conseil régional). Pour le CRSMD l'enjeu est de disposer d'un outil qui crédibilise l'existence de l'institution auprès des acteurs publics marocains et des investisseurs potentiels du territoire. La plaquette sera réalisée. La Région Souss Massa Drâa est satisfaite, étant la première au Maroc à disposer d'un tel outil. L'action valorise le savoir faire aquitain en le positionnant comme une prestation d'expertise, ce qui surprend le partenaire français engagé sur un processus de plus longue durée. Le CRSMD a estimé que l'appui apporté était très positif et qu'il était en mesure, l'objectif étant atteint, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de sa stratégie de communication.
L'appui à la mise en place de l'architecture du système informatique obtient des résultats similaires. Une première mission permet de définir la stratégie du système d'information. C'est l'occasion d'une sensibilisation jugée intéressante par les participants sur la spécificité d'une collectivité locale, qui n'est ni une administration d'Etat, ni une entreprise privée et des règles et contraintes de la comptabilité publique en lien avec un système informatique performant. L'action ne sera pas prolongée au-delà de cette première mission, la partie marocaine estimant les objectifs atteints et que le savoir faire existe au Maroc.

Ces deux actions ont montré que l'appui institutionnel ou l'appui à la maîtrise d'ouvrage au sens où l'entend la région Aquitaine n'était pas une priorité pour le CRSMD dans le cadre de la coopération décentralisée. Serait-ce parce que les compétences techniques de maîtrise d'ouvrage (procédures de marché public et cycle de projet) existent déjà en interne ou auprès de prestataires de services externes ? Quoi qu'il en soit, les principaux besoins ne se situeraient pas à ce niveau.

4.2.3. Soutien au développement de l'écotourisme dans le parc national du souss massa

Le parc constitue un site exceptionnel pour l'observation ornithologique ; une espèce protégé y vit, l'Ibis Chauve. Les partenaires régionaux sont, du côté marocain le Parc National Sous Massa, établissement sous la tutelle du Ministère des Eaux et Forêts et du côté aquitain le Parc Naturel régional des Landes des Gascogne (Maison de la nature d'Arcachon), structure régionale. La directrice de la Maison de la Nature et un cadre technique du Parc, ornithologue, assurent le suivi de ce projet depuis le départ.
Initialement programmé sur trois ans, l'action a été reconduite et se situe aujourd'hui dans sa 5ème année.
Le projet comporte trois axes d'intervention :

- l'appui à la construction de produits d'écotourisme (« safari grande faune », produit « Massa », découvertes en calèches, programme d'accueil du grand public, des spécialistes ornithologues, public scolaire…) ;

31. Programme de Coopération décentralisée entre le Conseil Régional Aquitaine et le Conseil Régional du Souss Massa Drâa (Maroc), Intitulé : Appui à la régionalisation (phase 2), 14 janvier 2004

- un programme de formation et sensibilisation de guides issus des populations villages situés dans le parc, de muletiers, du personnel du Parc (gestion du public, ornithologique, schéma de compréhension générale du site, etc.), d'éducation au développement et de mise à disposition d'un fonds documentaire ;
- un programme de promotion (production de documents pédagogiques, création d'une banque d'images photographiques, insertion dans les réseaux spécialisés, lien avec les agences de tourisme, les partenaires publics pour l'amélioration de la signalisation, etc.).

L'objectif initial du projet consistait à construire une offre « écotouristique » qui propose un complément ou une alternative au tourisme de masse balnéaire d'Agadir. Pour les intervenants français, l'enjeu consistait à ouvrir le parc au public et ainsi démontrer la compatibilité et l'intérêt d'une politique qui combine conservation et valorisation/animation du territoire. Y être parvenu constitue sa principale réussite sur le terrain. Le projet a fortement contribué à l'identification au plan national et international de l'expertise spécifique, combinant vision publique et privée, portée par les parcs naturels régionaux, et la valorisation du PRLG. Il a certainement facilité l'obtention du renouvellement du label PNR, satisfaisant notamment l'exigence d'une « internationalisation » des PNR.
Les acteurs marocains soulignent la valeur ajoutée technique du partenaire français, là où la compétence n'existe pas au Maroc, notamment pour la réalisation des circuits et la protection des oiseaux. La continuité des intervenants est un facteur positif qui « a permis de construire une véritable relation de confiance entre les deux régions ». Ces deux éléments ont permis un transfert de savoir faire.

Au total l'action a mobilisé 60 k Euros du CRA dont 25 k Euros en expertise (étude). L'accompagnement est multiforme : missions d'appui deux à trois fois par an par un intervenant compétent sur les aspects de conservation ornithologique et d'ouverture au public, conseil sur les circuits, formations en France et sur le terrain, insertion dans les réseaux, alimentation du fonds documentaire et photographique, réalisation de brochures, identification de partenaires, etc.
Les principaux défis à relever sont :

- la consolidation organisationnelle du Parc et la pérennité de la démarche d'animation territoriale ;
- le passage d'une approche sectorielle à une approche territoriale ;
- faire de l'existence du parc un élément de politique de développement régional.

4.2.4. Mise en place de l'Indication géographique (IG) Argane et élargissement de la méthode aux autres produits du terroir

La filière argane est déjà partiellement organisée dans la zone de production avec environ 80 coopératives féminines de concassage,4 GIE de transformation et de commercialisation et plusieurs entreprises de transformation. Il s'agit d'un marché en pleine expansion depuis plusieurs années en particulier à l'exportation.
Côté marocain, le projet est parti du constat d'une insuffisante maîtrise du marché qui laisse aux productrices une part faible de la valeur ajoutée, de la mise en évidence des risques de contrefaçon et de pratiques nuisibles à la qualité du produit et à sa notoriété.
Des enjeux importants en matière sociale, économique et environnementale perçus comme tels par le CRSMD ont fait l'objet d'un travail depuis plusieurs années de l'ADS (projet argannier), des administrations (agriculture, eaux et forêt), des universitaires et des chercheurs à Agadir et à Rabat[32].
Côté français, l'idée du projet est née d'une rencontre entre le directeur de la Fédération régionale des Coopératives Agricoles d'Aquitaine (FRCAA) et une chercheuse marocaine spécialiste de l'huile d'argane, lors du 1er Congrès International de l'association internationale ORIGIN, regroupant les producteurs et acteurs des produits d'origine en novembre 2005 à Shangaï. Un premier contact entre le directeur de la FCRAA et le vice-président du CRA chargé des affaires internationales et européennes encourage le directeur à présenter un projet.
La demande du CRSMD porte sur la protection du nom du produit face à des imitations et sur la structuration de la filière de production pour une meilleure valorisation du produit au profit des productrices et de l'économie régionale. Il est reçu favorablement par la responsable du pôle international. Une mission d'identification est alors organisée au Maroc qui montre que les coopératives sont nombreuses et bien organisées (beaucoup d'ONG ont travaillé sur cette question) et qu'il existe donc un véritable potentiel. Une experte de l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO), qui connaît bien le contexte marocain pour y avoir travaillé est mobilisée sur le volet institutionnel et juridique. Le CRSMD, sensibilisé au potentiel des produits dans la région, confie à un cabinet une étude sur la valorisation des produits de terroirs de la Région et lui demande d'identifier de nouvelles orientations possibles pour plusieurs cultures des zones rurales du SMD. L'étude confirme que la région regorge de

32. Voir l'atlas de l'argannier datant de mars 2008.

produits très diversifiés. Une quinzaine de cultures sont identifiées, telles que l'arganier, le safran, les ruches traditionnelles de miel, les amandiers de Tafraout, etc.
En l'espace de moins de deux ans, le CRSMD assure le pilotage du projet. Signe fort, le Congrès Origin de novembre 2007 est organisé à Agadir. Autre signe d'implication, le CRSMD met en place un fonds d'aide aux investissements et un appel à projet public pour des entreprises innovantes dans le secteur de la transformation et de la valorisation des produits de terroir.

Cependant, le développement de ces filières ne se fera pas sans la mise en place de mesures de protection à travers des indicateurs géographiques et un label régional.
Le projet comporte deux volets principaux :

- L'octroi d'une protection par un signe de l'origine et de la qualité (IG).
- L'organisation de la production et la mise sur le marché des produits doivent être rationalisés.

Il est accepté par le PAD Maroc en juillet 2007.
Un préalable indispensable est la mise en place d'un cadre juridique national, qui n'existe pas. Ce travail aboutit à l'élaboration du projet de loi 25-06. Un lobbying institutionnel est réalisé par le CRSMD. Cette loi est adoptée en avril 2008. La nomination du président du CRSMD comme Ministre de l'agriculture fin 2007 a constitué un atout dans ce sens.
Une autre condition consistait en la création d'un groupement de demandeurs et la présentation par ce groupement d'un dossier de reconnaissance de l'huile d'argane (cahiers des charges). Le groupement est identifié (« Association Marocaine de l'Indication Géographique de l'Huile d'Argane » -AMIGHA), le dossier en cours d'élaboration.
Le programme 2007-2009 prévoit la constitution du groupement demandeur, la finalisation du cahier des charges et le dépôt de la demande d'IG dès la parution de la loi 25-06.

Plusieurs éléments favorables ont convergé dans la phase d'élaboration du projet, dont les principaux sont :

- Un environnement international où les produits biologiques et en particulier les produits cosmétiques à base d'huile d'argane sont à la mode ; l'argane est un sujet exceptionnel qui permet d'aborder en même temps les domaines du développement durable, de l'eau, du développement de la femme, de la biodiversité, la logique de territoire.
- Un bon accueil par les élus et techniciens du CRA, la Région Aquitaine étant leader mondial des produits agricoles et agroalimentaire sous signe officiel d'origine et de qualité, l'intérêt du projet ayant été très vite compris par les élus locaux.
- Un bon portage politique et technique entre la FCRAA et le CRA, lié à une stratégie régionale et agricole convergente.
- Un contexte favorable au Maroc où la région SMD regroupe la majorité des structures de production de l'huile d'argane ainsi que d'autres productions susceptibles d'être labellisées.
- Pour la FCRAA, l'opportunité de valoriser le modèle coopérative et régional.
- Une demande explicite faite au CRA par un acteur local, ce qui n'est pas fréquent, par la voix d'une universitaire marocaine internationalement reconnue, demande soutenue et relayée par le Conseil régional.
- Un projet co-élaboré entre partenaires français et marocain à partir de besoins clairement exprimés, entendus.
- Une équipe nouvelle SMD qui a eu oreille attentive à cette action.
- Le bon profil du projet vis-à-vis de l'offre du PAD Maroc.

Des enseignements positifs sont également à tirer de la phase de mise en œuvre, même si le projet n'en est qu'à ses débuts :

- l'utilisation de techniques d'animation et de restitution systématique adaptées au caractère pluriacteurs, politique, social et économique du projet ;
- des missions régulières de terrain, plus productives que le travail à distance ;
- une bonne complémentarité des opérateurs français de l'INAO et la FCRAA et une expertise avérée ;
- des connexions réalisées avec les différents intervenants concernés, internationaux, nationaux et locaux ;
- la capacité d'adaptation face à un modèle différent du modèle français, le CRSMD ayant choisi d'assumer le pilotage global et le rôle de sensibilisation et fédération des coopératives, là où en France ce rôle est joué par la Fédération régionale des coopératives.

Ainsi, le projet a avancé très rapidement et représente un cas de projet exemplaire, notamment d'appropriation par le partenaire marocain et d'efficacité dans la mise en œuvre. L'investissement financier et humain du CRSMD témoigne de son implication dans le projet.

4.3. Le pilotage assuré à Bordeaux : un rôle principalement de coordination exercé par le Conseil régional

4.3.1. Les élus et services

Le programme de coopération, qui intervient dans différent secteurs, mobilise trois vice-présidents : le vice-président de la Région Aquitaine chargé des affaires internationales, le vice-président chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement, la vice-présidente en charge de l'agriculture et l'agroalimentaire. Le président de région, qui est également président de l'Association des Régions de France, est très impliqué dans la coopération et participe régulièrement aux missions de suivi au Maroc.
Le vice-président chargé des affaires internationales pilote l'ensemble du programme alors que les deux autres élus impliqués suivent les actions qui entrent dans leur domaine de compétence.

Le suivi du programme est sous la responsabilité de la chargée de mission Maroc et de la chef de service du pôle International[33]. Les services sont responsables du suivi technique des actions de coopération. Les comités de pilotage paritaires sont préparés par les équipes administratives respectives, les élus, les opérateurs. Une réunion regroupant les techniciens prépare le comité de pilotage, qui est l'instance politique d'orientation et de décision. Une à deux missions courtes de quelques jours sont effectuées deux fois par an au Maroc par des délégations composées des responsables du service international, les élus, les principaux opérateurs ou intervenants concernés par les actions inscrites à l'agenda de la mission, le cas échéant, des prestataires ou personnes ressources. Des délégations marocaines se déplacent également en France. Chaque action ou projet fait par ailleurs l'objet d'un dispositif spécifique d'appui et de suivi (missions, échanges, formations, mise à disposition de documentation, etc.).

Dans la mise en œuvre des actions d'appui institutionnel, la Direction de la Communication et le service systèmes d'information du Secrétariat général ont été impliqués. Les volets plus opérationnels ou transversaux ont mobilisé

la Direction du développement économique et de l'emploi (mission Agenda 21-développement durable de la sous-direction développement durable et solidaire), la délégation Plan Prospective Evaluation. Les services du Conseil régional sont moins mobilisés aujourd'hui sur des actions d'appui institutionnel que sur certains volets des actions opérationnelles, le renforcement institutionnel n'étant pas une demande prioritaire du CRSMD. C'est le cas par exemple de la direction de l'aménagement et développement du territoire et de la direction de l'agriculture pour l'assistance au projet d'appui à la structuration de la filière huile d'argan, en partenariat avec la FRCAA, dans le cadre du PAD Maroc. Le plan d'action 2008 prévoit une action de formation des cadres du CRSMD, en lien avec les engagements pris lors de la mission de novembre 2007 entre l'association des régions de France, l'association des régions du Maroc et les besoins identifiés avec la Direction générale des Collectivités Locales.

Le Conseil régional du Souss Massa Drâa s'investit davantage dans les projets qui correspondent aux secteurs prioritaires identifiés dans la stratégie de développement régionale par le cabinet Mc Kinsey (gestion de l'eau, produits du terroir, formations dans les secteur du cinéma et de l'audiovisuel et le sport, le développement territorial).

4.3.2. Des operateurs du territoire liés par convention

Côté français, le pôle international du Conseil régional joue un rôle d'impulsion et de coordination, de mobilisation des directions opérationnelles le cas échéant. Il ne met pas en œuvre d'actions d'appui en direct. Les actions en cours sont majoritairement conduites par une quinzaine de structures du territoire, de nature diverse (université, lycées, ONG, associations, parc naturel, FCRA, GIE fruits et légumes etc.). Elles sont impliquées comme opérateurs ou parfois pour des prestations d'expertise courtes.

Côté marocain, le programme mobilise également une quinzaine d'institutions privée et publiques (université, parc national, ONG, entreprises, associations…). Des conventions sont établies avec les opérateurs pour les nouvelles actions en particulier dans le cadre du PAD en raison des engagements financiers prévus qui passent par le CRSM. Pour les autres actions de type coopération décentralisée traditionnelle, la relation contractuelle n'était pas une pratique courante dans la mesure ou les flux financiers étaient traités directement entre la collectivité française et

33. La délégation aux affaires européennes et internationales comporte trois pôles : le pôle Europe, le bureau Aquitaine Europe, le pôle international. Au total, une trentaine de personnes y travaillent.

l'opérateur marocain. Cette pratique encourageait la relation directe entre les opérateurs créant, dans certains cas, un ressenti de marginalisation par le CRSMD (par exemple entre le GIE fruits et légumes et l'organisation Apefel), interprété, côté français comme un manque d'intérêt pour l'action.

4.3.3. La population

Les principes de la coopération internationale sont posés dans le règlement d'intervention de la coopération internationale en Aquitaine, qui précise : « au dynamisme institutionnel s'associe la vitalité de la société civile aquitaine en matière d'aide au développement. Plus de 450 organismes universitaires, associatifs, éducatifs mènent des projets de coopération dans plus de 40 pays hors Europe. En lien permanent avec l'ensemble de ces opérateurs, la région est l'échelon territorial pertinent pour animer le dialogue multi-acteurs qui permettra à terme de mener des actions concertées pour en démultiplier l'impact sur le terrain. Cette coordination est un gage d'amélioration de la qualité des projets et une étape pour construire la stratégie de l'Aquitaine à l'international ».

Le Conseil régional prévoit deux modalités principales de coopération internationale : la coopération décentralisée et le développement solidaire, la première pour les actions menées en maîtrise d'ouvrage directe par le Conseil régional, la seconde pour les activités menées par la société civile aquitaine à partir des priorités thématiques, géographiques et des modes d'intervention fixées en amont les opérateurs répondent à un appel à projets annuel) pour lesquelles le CR joue un simple rôle de bailleur.

Le rôle des populations et leur implication dans les politiques publiques territoriales est un axe majeur de préoccupation pour la Région Aquitaine. La convention cadre 2004-2006 insiste sur cet aspect. Côté français, plusieurs projets ont donné une place importante à cette dimension : l'élaboration du schéma régional de tourisme durable, l'élaboration d'une stratégie et d'outils de communication, l'objectif de développement de l'écotourisme dans le parc du Souss Massa.

4.3.4. Les évaluations

Les comités de pilotage annuels sont l'occasion d'un bilan de l'année passée. Le programme n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation externe.

4.4. Le dispositif au Maroc

4.4.1. Les élus et services

Les régions marocaines fonctionnent avec un nombre important d'élus, le plus souvent des cadres, des notables, des personnes ressources issus de milieux socio-économiques divers (entreprise, partis, université, chambre de commerce, etc.[34]). La Région Souss Massa Drâa ne fait pas exception et parmi son assemblée de 110 élus, 80 environ participent régulièrement aux trois sessions de délibérations annuelles. Les élus les plus impliqués dans la coopération décentralisée sont les membres du Bureau du CRSMD, avec, de façon symétrique au Conseil régional Aquitaine, une implication forte du président de la région. Celui-ci s'est investi personnellement sur le projet argane. Sa nomination fin 2007 comme Ministre de l'agriculture constitue un atout certain pour le projet.
Entre les sessions, le suivi, la préparation et la mise en œuvre des projets font partie des tâches de l'équipe administrative et technique du CR. Cette équipe est relativement réduite. Elle est pour une part composée de fonctionnaires d'Etat qui ont été détachés de la Wilaya au moment de la mise en place de la région et de personnels issus du groupe Aqwa dirigé par le président de région. Cette organisation pallie l'absence d'existence d'un corps d'ingénieur territoriaux, la réflexion sur la formation des cadres techniques des collectivités étant en cours au niveau national. Le programme est placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du CR. Celle-ci peut être amenée à remplir tant des fonctions d'orientation politique que des missions techniques. Elle joue un rôle clé de relais entre les élus, en particulier le président du CR, et les services techniques. Ce mode d'organisation et de pilotage exige beaucoup de disponibilité et d'engagement de la part des services techniques.
Cependant, par le biais des Commissions du CR, chaque conseiller est en charge d'un dossier ; les Commissions présentent un compte rendu de leur activité au moment des sessions de délibérations du CR. Ces Commissions permettent d'ajuster et d'affiner d'une manière opérationnelle les choix stratégiques du CR. Aucune interférence de

34. Le Conseil Régional SMD est composé de 110 membres dont 72 membres représentent des Collectivités locales, 30 membres représentent des chambres professionnelles et 8 membres représentent des salariés.

la Wilaya n'est relevée quant au travail des Commissions et des initiatives de coopération avec les partenaires externes.
Dans le cadre du programme PAD, sous maîtrise d'ouvrage marocaine, le Conseil régional s'est fortement mobilisé en créant deux sous-commissions, produits du terroir et eau, au sein de la commission agriculture, en confiant à un expert l'élaboration, le pilotage et le suivi du programme et en recrutant une chargée de mission affectée au pilotage et au suivi du projet de valorisation des produits du terroir.
Le Conseil régional a assumé une position originale dans le cadre du projet argane : l'animation du processus de fédération des différentes coopératives de la filière Argan et le pilotage du processus juridique de labellisation des différents produits générés par l'arganier (IGP). Ce rôle est assumé en France par les producteurs eux-mêmes, au travers de leurs organisations professionnelles et interprofessionnelles. Il ne serait pas concevable que le CRA assume ce type de fonction. Dans le contexte marocain, la position neutre du CR vis-à-vis des enjeux de concurrence entre coopératives du secteur, la faible structuration du secteur et les enjeux socio-économiques liés à la filière ont convergé pour légitimer cette position.

4.4.2. La population

Cette dimension est également présente dans la région SMD. Dans la mise en œuvre de la politique régionale d'économie de l'eau, une campagne de communication à destination du grand public et des agriculteurs a été un évènement autant par sa conception novatrice au Maroc pour une collectivité régionale que par son retentissement auprès des populations concernées. À titre d'exemple, à côté des forums traditionnels qui ont été organisés, une représentation de tranches de vie quotidienne autour de la question de l'économie de l'eau, sous forme de scènes de théâtre en langue berbère, a été très appréciée. Une caravane itinérante a sillonné l'ensemble du territoire. Cette campagne a été également accompagnée de messages publicitaires radio et télévision et d'une campagne d'affichage de panneaux 4/3.
Dans le programme IGP argane, plusieurs ateliers de sensibilisation ont été organisés en direction des responsables des coopératives féminines. Ils ont été très suivis par des dizaines de femmes à chaque fois. Pour la mise en œuvre du fonds régional d'aide aux investissements pour la valorisation des produits de terroir, plusieurs réunions décentralisées dans la région ont réuni les porteurs de projet
Dans les deux cas la référence aux programmes de coopération est présente.

La nomination du président du CR à la tête du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche est perçue positivement, comme une reconnaissance de l'importance de cette région du Maroc : « On commençait à croire, que seuls les r'batis (les gens de la Capitale Rabat) étaient dignes d'être ministres » dira un employé d'un grand Hôtel d'Agadir rencontré.
L'existence, le rôle du Conseil régional demeure cependant méconnu, la confusion entre région et commune étant fréquente. La notion de collectivité locale est nouvelle, le CR étant parfois qualifié d'une « entité socioprofessionnelle » du fait de l'occupation professionnelle de nombreux élus[35].

4.4.3. La commande publique

Les commandes aux prestataires d'études et de travaux suivent le processus d'appel d'offre dont les règles sont déterminées par le Ministère des Finances. Ces prestations ne deviennent effectives qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

4.4.4. Relations avec l'administration

Les régions marocaines sont des institutions jeunes qui restent dépendantes de l'administration centrale et déconcentrée (le Wali en particulier). La loi (n°79.00) relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales et la Loi du 2 avril 1997 sur les Régions précisent le type de relations entre le Conseil régional et la Wilaya.
A propos de la coopération et du partenariat avec les collectivités locales étrangères, l'approbation de l'autorité de tutelle est obligatoire[36]. Dans le cas du partenariat CRA-CRSMD la Wilaya appuie le programme. Le Service des Affaires régionales a été mis en place pour remplir une fonction d'interface et de facilitation entre le CR et la Wilaya.
Les administrations ont été contactées en fonction des caractéristiques des différentes actions : par exemple, le partenariat entre les deux parcs travaille directement avec le Ministère de tutelle du parc du Souss Massa, le projet de valorisation de l'huile d'argane a demandé un travail législatif national.

35. C'est une réalité que l'on peut rapprocher de la situation des régions françaises dans les années 1980/1990.
36. Voir ntb page suivante.

Le programme de coopération décentralisé tient compte des priorités définies par le service de l'action extérieure des collectivités locales du Ministère des Affaires Etrangères et a toujours été cofinancé par ce dernier.

4.5. Les dynamiques politique et temporelle

4.5.1. Le rôle des élus dans le partenariat

Le rôle des élus dans le partenariat est important. « Une coopération bascule lorsqu'il y appropriation, lorsqu'il il y a une prise de pouvoir par la personne en charge du pilotage. C'est là un rôle du politique. » nous dit une intervenante.
Elle poursuit : « la pérennité d'une action dépend également de l'implication des élus : dans la mise en œuvre opérationnelle les techniciens peuvent jouer un rôle majeur mais la pérennité dépend de l'appropriation politique, qui peut éventuellement « remonter » du technique ».
Depuis le départ, les orientations de la coopération sont construites entre élus et techniciens lors de réunions thématiques (sur des actions) ou lors des missions et comités de pilotage paritaires. La décision, voire parfois l'impulsion d'une action (par exemple l'accord du président du CRA de financement d'une académie de sport suite à une demande du président du CRSMD) est détenue par les élus. Certaines actions peuvent être refusées par l'un des partenaires (par exemple le recrutement d'un volontaire français pour travailler au CRSMD ou à l'inverse certaines actions proposées par le CRSMD).

4.5.2. Les effets de la continuité de la coopération

En référence à des coopérations décentralisées anciennes, comme celle de Guinée 44 et de la mairie de Kindia en Guinée, ou celle entre la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne et la mairie de Kayes, qui toutes deux ont une vingtaine d'années, la coopération entre le CRA et le CRSMD est récente.
Cependant, depuis 2002, la continuité de la coopération et de nombreux intervenants jouent un rôle positif dans le sens d'une meilleure compréhension, de la construction d'une relation de confiance.
L'appui à maîtrise d'ouvrage, qui est un processus, nécessite le temps de se construire.

4.6. Les enseignements de la capitalisation

4.6.1. Sur la question de la maîtrise d'ouvrage

La première entrée du partenariat sur la maîtrise d'ouvrage était une entrée technique (cycle de projet) et organisationnelle (renforcement de la communication, des systèmes d'information). De même, la question du lien entre l'institution régionale et les habitants du territoire (la dimension politique) et la dimension de politique publique territoriale a pu être abordée au sein de certaines actions (ouverture au public du parc national du Souss Massa par exemple) mais n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie, le contexte marocain n'y étant certainement pas très favorable. Les limites rencontrées dans la mise en œuvre des actions de nature plus institutionnelle et l'inscription d'actions relevant clairement de politiques territoriales dans le cadre du PAD Maroc ont modifié les priorités et les modes de faire, plaçant au premier plan la dimension politique et territoriale de la maîtrise d'ouvrage.

Côté marocain, les acteurs soulignent que les efforts de communication et de sensibilisation réalisés au sein des

36. Ne sont exécutoires (d'après la Loi 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorale et provinciales dans son article 59) qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil préfectoral ou provincial portant sur les objets suivants :
- Budget, comptes spéciaux et comptes administratifs ;
- Ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédits, virement d'article à article ;
- Emprunts et garantie ;
- Fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances et droits divers perçus au profit de la préfecture ou la province, conformément à la législation et la réglementation en vigueur ;
- Création et mode de gestion des services publics préfectoraux et provinciaux ;
- Création ou participation aux entreprises et sociétés d'économie mixte ;
- Convention d'associations ou de partenariat ;
- Accords de coopération décentralisée et de jumelage avec des collectivités locales étrangères ;
- Acquisition, aliénations, échanges et autres transaction portant sur les biens du domaine privé préfectoral ou provincial ;
- Occupations temporelles du domaine public avec emprises ;
- Baux dont la durée dépasse 10 ans ou dont la reconduction dépasse la durée cumulée de 10 ans.

projets du PAD Maroc marquent une évolution dans la prise en charge par le CRSMD de la dimension politique des politiques publiques territoriales (relations aux populations et acteurs du territoire). Ils témoignent d'une modification en profondeur du fonctionnement de la collectivité dans ses modes de décision, de gestion et de réalisation des actions, avancées toutefois conditionnées par le rythme de mise en œuvre effective de la décentralisation.
L'évolution de la question de la maîtrise d'ouvrage au CRSM est de ce point de vue originale et elle ne peut en aucun cas être transposée à l'ensemble des régions Marocaines.
Le président de région et son équipe, confrontés à une carence objective de moyens et de compétences qui correspond à la phase actuelle de la décentralisation -qui peut être comparée à la situation en France au début des années 1980- ont décidé d'imposer le CRSMD comme chef de file pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales.
Il s'agit d'abord de rassembler les points de vue, les compétences disponibles et de les transformer en volonté d'agir ensemble avec une stratégie et des objectifs à atteindre. Il s'agit ensuite de rassembler les financements et de mandater contractuellement le maître d'œuvre pour la mise en œuvre.
Dans la phase amont, afin de pallier l'insuffisance de moyens et de compétences il est fait appel à des expertises extérieures indispensables.
Cette méthode est celle qui a été employée pour l'élaboration de la politique régionale d'économie de l'eau ; elle se traduit par une politique publique territoriale de première importance, porteuse d'une vaste adhésion.
Le CRSMD n'a pas les services techniques nécessaires pour faire. Dans la situation actuelle, la seule solution acceptable pour agir est d'être le « chef de file » d'une politique publique régionale et de faire faire par convention et par contractualisation par les organismes compétents (services de l'état déconcentrés, structures externes créées à l'initiative de la région comme AGROTECH, etc.), en assurant la responsabilité politique et une part de la responsabilité financière grâce à des montages financiers intégrés aux conventions cadre ou aux contrats. Le plus souvent en position de compétence partagée, les régions françaises vivent également cette logique de chef de file, où les solutions exigent le conventionnement et la contractualisation.

Par ailleurs le passage par des appels à projet public, comme c'est le cas pour les programmes de développement de la micro entreprise touristique, la valorisation des produits de terroir ou encore le développement territorial permet une diffusion et une sensibilisation des acteurs aux politiques régionales.

Côté français, l'approche et les attentes des partenaires marocains n'ont pas toujours été perçus de façon lisible. En résumé, on pourrait dire que, dans le cadre de la coopération, le CRSMD est davantage intéressé par l'opérationnel alors que le CRA vise l'institutionnel. Le CRSMD privilégie l'approche « projets » alors que le CRA est préoccupé par le « structurel ». Cette situation est à comprendre dans le cadre du contexte marocain où le processus de décentralisation est en mouvement. Le CRSMD est une institution jeune qui a l'obligation de faire ses preuves, qui doit rassembler autour d'objectifs concrets (opérationnels) et innover sur le plan institutionnel. L'outil de maîtrise d'ouvrage privilégié est pour le moment la contractualisation.
Le document de stratégie élaboré par le cabinet Mc Kinsey améliore la visibilité de la stratégie du CRSMD. Il constitue également un cadre contraignant rendant difficile la validation politique d'actions qui pourraient être proposées par le CRA en dehors de ce cadre. Il est construit autour d'une vision qui paraît plus sectorielle que territoriale.
Le PAD Maroc modifie la donne en plaçant le CRSMD clairement en situation de maître d'ouvrage et le CRA en AMO.
Les politiques comme celles de l'eau ou la valorisation des produits de terroir qui sont soutenues dans le cadre de ce programme sont construites comme des politiques territoriales intégrées. L'intérêt mutuel fort pour les actions portées par ce programme et l'accent qui y est donné au processus de renforcement institutionnel peuvent faire évoluer de façon positive la qualité du partenariat.
Des perspectives peuvent être renforcées sur un appui à maîtrise d'ouvrage qui porterait sur des aspects essentiels du rôle et des caractéristiques d'une région : par exemple, la contractualisation, l'animation et la coordination des opérateurs et des politiques locales, le passage d'un management par projets, issus de la culture d'entreprise, à de l'animation de politiques territoriales.

4.6.2. Les méthodes et savoir-faire développés

En terme de méthode, quelques enseignements peuvent être soulignés :

- L'intérêt des échanges entre opérateurs de même nature, « entre pairs », qui combine plusieurs qualités : connaissance pratique du domaine issu du vécu, expertise technique, pédagogie de l'animation du transfert de savoir faire, apprentissage mutuel. Ceci est à rapprocher d'un paradoxe dans la mesure où d'un côté, il est parfois difficile de valoriser une action internationale pour des opérateurs français (le travail est souvent partiellement bénévole, son intérêt est parfois contesté par les structures qui emploient les personnels impliqués)

et de l'autre, on demande aux structures françaises de « s'internationaliser ».

- La concertation, l'animation de projets pluri-acteurs.
- La promotion de domaines d'intervention où la valeur ajoutée de l'expertise française est reconnue, ce qui correspond à des domaines pointus (parc régional, produits d'origine).
- L'importance d'une présence régulière de terrain et de durée suffisante pour permettre la mise en place d'un véritable travail collectif.
- L'impact positif de la continuité des thèmes de travail et des personnes et la capacité d'adaptation.
- La souplesse possible et pertinente que confère la maîtrise des financements (autofinancements) dans des contextes d'apprentissage, d'expérimentation, qui demandent des réajustements et qui doivent autoriser les erreurs.

4.6.3. Les enseignements des limites

Plusieurs éléments forts sont à noter :

- La prégnance du cadre et des pratiques de décentralisation (par exemple dans le cas du partenariat entre les deux parcs, l'absence de compétence du CRSMD dans ce domaine a constitué un frein à son implication ; de même, le fait qu'au Maroc la planification stratégique territoriale relève davantage d'approches sectorielles que territoriales).
- La faiblesse des moyens financiers de la coopération française face à la « concurrence » d'autres coopérations et à une demande plus « opérationnelle » que « institutionnelle ».

Quelques perspectives possibles :

- Les enseignements du projet argane, qui constitue un cas exemplaire fondé sur la démonstration d'un intérêt mutuel fort (enjeux pour les deux territoires, valorisation possible de l'expertise régionale), l'expression d'une véritable demande locale (qui se manifeste au travers du soutien politique apporté par le CRSMD, de la participation à l'élaboration du projet PAD, l'investissement financier et humain), une bonne articulation politique/technique dans les deux pays, une bonne pédagogie de l'appui (méthodes, langage, outils d'animation employés, discours de développement économique, de management, de stratégie économique, positionnement en assistance, souplesse, durée).
- Travailler à l'articulation des politiques descendantes (planification régionale qui correspond à une déclinaison des plans sectoriels nationaux) et ascendantes (logique de projet dont les résultats ou les modalités influent sur les structures et les politiques, comme par exemple la création des sous-commissions dans le cadre du PAD Maroc, le vote de la loi sur l'IGP, l'élaboration de la loi sur les parcs naturels régionaux).
- Valoriser les retours obtenus pour le Conseil régional (savoir faire aquitain par exemple).

5. Le partenariat entre le Conseil général de Seine-Saint-Denis et la Commune de Figuig

5.1. Un partenariat d'assistance et de réciprocité, inscrit dans la durée et ancré dans les deux territoires

5.1.1. Partenariat et renforcement des capacités

Le partenariat entre le Conseil général de Seine-Saint-Denis (CG 93) et la municipalité de Figuig (Maroc) a été défini par un protocole signé le 8 juin 2000 dans les deux langues française et arabe.
Cette initiative a suivi des réflexions et contacts engagés en 1997 (décision en séance du Conseil général d'engager une politique de coopération décentralisée), sur le thème de la paix et du rapprochement entre les populations avec l'Algérie et le Maroc, justifiés par la présence de populations immigrés importantes dans le département et à l'existence de liens vivants entre ces dernières et leurs lieux d'origine[37]. Plusieurs associations d'originaires de Figuig, chacune liée aux habitants de l'un des ksours ou quartiers de cette commune, existent ainsi en Seine-Saint-Denis.
Une mission exploratoire d'élus et de techniciens de Seine-Saint-Denis à Figuig en février 2000 avait permis de définir précisément les domaines de partenariat et les premières actions à engager.

Le protocole s'inscrit d'emblée dans la durée et dans la réciprocité : « Les partenaires décident d'engager, ensemble, une coopération, durable, fondée sur les intérêts mutuels de leurs populations et dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. » (article 1). Il s'agit de développer des liens entre les deux territoires et de mettre en œuvre des projets multipartites « avec l'appui des services techniques, des associations, des entreprises et de l'ensemble des acteurs des deux collectivités locales ». L'exigence est faite à chaque projet de s'inscrire lui-même dans une perspective de long terme.

La position géographique de Figuig, aux confins du Maroc, et son histoire contribuent à une demande forte de coopération, qui n'est pas seulement un moyen de mieux affronter les défis du territoire - lutte contre la désertification, départ des jeunes… - mais aussi une façon de rompre l'isolement, de trouver une sorte de considération.
Figuig bénéficie ainsi de plusieurs interventions de coopération émanant de pays différents, le partenariat avec le CG 93 semblant être le plus structuré.
Ces coopérations sont ressenties très positivement, en particulier celle avec la Seine-Saint-Denis.

Le protocole n'avance pas l'organisation ni la capacité de maîtrise d'ouvrage comme constituant un objet du partenariat. Cela ne semble pas constituer une demande de Figuig ; il est important de préciser ici pourquoi.
Les collectivités locales marocaines sont dotées des cadres juridiques nécessaires au bon exercice de la maîtrise d'ouvrage publique, similaires à ceux que nous connaissons en France, et d'exécutifs capables de mettre en œuvre les procédures. Elles sont de plus inscrites dans un processus de décentralisation récent, où la tutelle de l'Etat est encore très forte. Par exemple, la capacité de la municipalité à créer des postes et à décider des embauches est très limitée ; les décisions financières en matière d'investissement doivent être validées par le ministère etc. Cet encadrement très fort et où le rôle des textes et des procédures est essentiel fait apparaître les questions d'organisation et de management –et mêmes celles de financement– comme techniques, renvoyant à des textes et à des pouvoirs externes à la collectivité locale elle-même.
Figuig dispose d'un réel savoir-faire pour mobiliser les bailleurs internationaux autour de ses projets et constituer des dossiers de financement, et pour négocier et conduire ses partenariats. La capacité « externe » est donc forte.
Enfin, les ressources humaines de la collectivité sont très limitées, accentuant le décalage entre la prégnance des cadres et les moyens mobilisables. Le rôle du président du conseil municipal est essentiel et multiple. Le « renforcement institutionnel » peut être plus attendu de l'évolution des cadres institutionnels marocains que de l'apport de partenariats de coopération.
Les questions sont donc posées par Figuig en termes de développement, de projets. C'est là que les besoins sont ressentis comme prioritaires et les attentes fortes vis-à-vis des partenaires, dans une double logique d'appui

37. Il faut noter que la proposition du CG 93 était au départ d'englober toute la Province de Figuig (56.000 km2 et 130.000 habitants –la Seine-Saint-Denis en représente 1.500.000). Le gouverneur de Figuig de l'époque est intervenu pour que le partenariat proposé se limite à la ville de Figuig, de 15.000 habitants seulement.

technique et de quasi prestation.
Pour sa part, le Conseil général de Seine-Saint-Denis s'est situé auprès de son partenaire dans une double position d'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre, position qui correspond aux attentes de Figuig même si elle n'y est pas formulée ainsi. Au sens classique du terme, l'assistance à maîtrise d'ouvrage porte ici principalement sur des choix structurants concernant la nature des projets et leur mode de gestion et sur l'élaboration technique des cahiers des charges (mixte de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre).
L'importance accordée dans le partenariat aux notions d'échange d'expérience et de formation (accueil de stagiaires notamment) ainsi que de sensibilisation de la population s'inscrit pour le CG 93 dans une logique de renforcement des capacités techniques et décisionnelles de la municipalité de Figuig.
Le projet de convention élaboré en 2007 par la Ville de Figuig pour la création d'un service d'assainissement municipal exprime bien la logique d'appui technique :
« Ce projet s'inscrit dans le cadre de la coopération décentralisée engagée depuis le 8 juin 2000, entre la Ville de Figuig (Maroc) et le Conseil général de la Seine-Saint-Denis (France) et dans le prolongement des actions engagées par les deux collectivités depuis cette date.
Visant à assurer le renforcement des compétences des agents de la Municipalité de Figuig, il doit permettre de créer un service municipal d'assainissement liquide capable de suivre la construction d'un réseau d'assainissement, de l'entretenir, de sensibiliser les habitants aux enjeux du développement durable et d'agir ainsi pour préserver la ressource en eau de l'oasis. »

5.1.2. Evolutions et résultats

La mise en œuvre du partenariat s'est déroulée de manière continue depuis maintenant huit ans, inégale cependant selon les différents domaines d'intervention. On peut distinguer grossièrement trois périodes :

- une période de mise en place de 2000 à 2003, avec des projets variés, qui n'auront pas tous de grands prolongements mais dont se dégagent plusieurs dynamiques solides ;
- une période de réalisations et d'avancées en 2003-2006, marquée parfois par des difficultés ou incertitudes diverses (élections municipales au Maroc[38], grèves répétées de personnels municipaux au Maroc, difficultés à fédérer les associations d'originaires de Figuig en France…) ;
- une période de relance depuis, où se confirment les domaines les plus « porteurs » pour les deux collectivités (santé, environnement et aménagement urbain, informatique, développement économique…).

La municipalité de Figuig bénéficie de l'intervention d'autres partenaires de coopération décentralisée, ce qui a encouragé une multiplication de projets excédant les possibilités de mise en œuvre. Le CG 93 a eu l'occasion d'intervenir auprès des élus de Figuig pour aider à mieux organiser ces partenariats, de manière à éviter au moins les doublons.

A Figuig, le sentiment général à l'égard de ce partenariat à la fois de la part des conseillers, des techniciens, des autorités locales et de la population et société civile est positif. La perception du rôle des partenaires externes de la collectivité est cependant différente selon les cas ; schématiquement :

- pour les autorités, la coopération est un élément clef ;
- elle l'est aussi pour les associations qui ont été impliquées dans un programme, en particulier par les actions de formation ;
- elle est moins apparente pour les habitants des ksours.

La distinction entre les différents partenariats est surtout le fait des associations qui sont très proches de la coopération. Pour les autres, cela reste très générique, ou lié à la nationalité des personnes rencontrées (« avec les Espagnols », « avec les Français »…). Les réalisations ne font d'ailleurs pas l'objet d'une signalétique.

Pour ce qui concerne le renforcement technique et décisionnel de la collectivité marocaine, les modalités de coopération mises en œuvre dès le départ semblent avoir fait leurs preuves, au travers même des difficultés parfois rencontrées et qu'elles ont permis de surmonter. Une question semble cependant rester posée, celle d'un développement de la coopération entre les élus. Le souhait en est régulièrement soulignée par les bilans et orientations annuels, sans toutefois que ne lui soient attachés des objectifs précis : il semble qu'il recouvre surtout une attente interne au CG 93, de voir les élus sectoriels mieux s'impliquer dans la coopération développée par leurs services, au-delà des quelques moments officiels de rencontre. On peut cependant penser que cette perspective d'une plus grande « déclinaison politique » de la coopération n'est pas facilitée par la différence d'organisation et de mission

38. Le maire de Figuig et son premier adjoint sont restés en place, ce qui a assuré la continuité de la coopération. Il semble que la mobilisation d'autres élus ait cependant été plus restreinte ensuite.

entre les deux collectivités et par le rôle très prépondérant du président du conseil à Figuig et de son premier vice-président[39].
Une autre question nous est apparue mais n'est pas évoquée directement par les partenaires, c'est celle de la capacité de faire vivre les projets au-delà de la phase d'investissement ou de l'expérimentation. La limite des moyens, notamment humains, dont dispose Figuig pour assurer le bon fonctionnement d'un équipement ou la généralisation d'une expérimentation[40] trouve ici son expression, la réalisation d'investissements d'amélioration et de valorisation du territoire restant perçue comme prioritaire. L'accent mis aujourd'hui sur le développement économique est un moyen de réduire à terme ce hiatus, mais aussi l'importance accordée depuis longtemps à la sensibilisation et à la formation de la population et des associations.

En 1997, le partenariat sous-tend des actions dans un ensemble de domaines :
- développement culturel, sportif et action éducative (publics femme et jeunes surtout) ;
- gestion locale (notamment la communication) ;
- développement économique ;
- développement sanitaire et social (domaine jusqu'à présent le plus important de coopération avec celui de l'aménagement du territoire) ;
- aménagement du territoire (environnement, espaces verts, eau et assainissement, patrimoine).

5.1.3. Une organisation contractuelle rigoureuse, avec un suivi continu

Le partenariat est sous-tendu par cinq principes, exprimés par les attendus du protocole de juin 2000 :
- l'attachement au développement d'une Culture de la paix ;
- la nécessité d'un meilleur partage des connaissances, des savoir-faire et des richesses pour que les femmes et les hommes de toutes les cultures s'épanouissent où qu'ils vivent ;
- un mode de coopération propice à un développement local participatif ;
- la volonté des deux parties de promouvoir des liens d'amitié et de coopération avec et au bénéfice des populations de leurs territoires ;
- la réalisation d'actions dans le cadre d'un partenariat durable et mutuellement avantageux.

Sobre mais complet, ce protocole évoque les formes privilégiées de la coopération : rencontres entre les populations, échanges d'expériences, accueil de stagiaires dans les services de l'administration ; définition, réalisation de projets et recherche de financements.
Il en expose également les domaines : participation et citoyenneté ; santé et prévention ; environnement, urbanisme et développement local. Chacun de ces domaines est précisé par plusieurs thèmes d'action.
Une annexe précise les actions à entreprendre au cours des années 2000–2001.

Le protocole ne dispose pas d'un article « objectifs ». Ces derniers peuvent être lus dans les attendus résumés plus haut et dans l'introduction de l'article sur les priorités de la coopération, qui fixe comme objectif global de « renforcer la participation et le bien-être des citoyens ». Pour ce faire, les partenaires entendent développer des liens entre leurs territoires « dans la durée et avec un esprit de réciprocité », et « mettre en œuvre des projets avec l'appui des services techniques, des associations, des entreprises et de l'ensemble des acteurs des deux collectivités locales. »

Le protocole ne prévoit pas de dispositif particulier de pilotage
Il stipule cependant qu'une programmation annuelle des actions sera établie puis jointe en annexe au protocole. Chaque projet sera défini par une convention spécifique, qui précisera sa nature et ses objectifs ainsi que les étapes et les moyens de sa mise en œuvre. Un rapport d'avancement devra être régulièrement établi par le maître d'ouvrage du projet et communiqué aux partenaires. Une évaluation devra être prévue.
Il est défini pour cinq ans et peut être ensuite prolongé annuellement par tacite reconduction.

Dans la mise en œuvre du protocole, la programmation annuelle est réalisée sur la base d'un projet élaboré par le CG 93, puis envoyé à Figuig et discuté avant d'être finalisé. Comme l'essentiel des projets sont pluriannuels, la continuité est grande entre les programmations.

Lors de chaque mission à Figuig de la coordinatrice du partenariat pour la Seine-Saint-Denis (deux à trois fois par

39. L'engagement de ce dernier semble avoir été plus important lors du précédent mandat, le pivot local du partenariat étant peut-être aujourd'hui plus formé par le président et un responsable administratif.
40. Voir plus loin au sujet du jardin municipal et de l'économie d'eau dans l'agriculture.

an), et lors de la venue des représentants de Figuig en Seine-Saint-Denis (une à deux fois par an), un point global est effectué sur l'ensemble des projets. Un suivi commun est ainsi réalisé tout au long de l'année. A la fin de chaque année, un bilan est réalisé.
Côté Figuig, les trois personnes mobilisées de manière systématique et pour l'ensemble des actions sont le président du conseil municipal, le premier vice-président et le responsable de la coopération, qui l'est aussi de fait des projets locaux.
Ce dispositif permet une grande continuité d'échanges et de suivi entre un petit groupe de personnes, ainsi qu'une relation de confiance.

Exemples de conventions de programmes se situant dans le cadre du Protocole de coopération décentralisée conclue entre la commune de Figuig et le Conseil général de la Seine Saint Denis.

- Convention de partenariat conclue entre le conseil municipal de la ville de Figuig, le Conseil général de la Seine Saint Denis, le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'Agglomération Parisienne et la fédération des associations de Figuig Maroc en France.
- Accord de partenariat entre la ville de Figuig et la ville de Stains France.
- Convention de partenariat conclue entre le conseil municipal de Figuig et le Conseil général du Département de la Seine Saint Denis et l'Association des jeunes promoteurs pour le Développement sur la création d'une filière d'accompagnement des jeunes promoteurs.
- Convention cadre entre la Municipalité de Figuig et le Conseil général de la Seine Saint Denis et l'Agence de développement de la Préfecture et des Provinces de la Région Orientale concernant l'appui à la coopération décentralisée.
- Convention entre la Municipalité de Figuig la ville de Stains et Agence de l'Oriental et association Oudaghir Figuig et association Crysalis relative à l'insertion des jeunes et restauration du patrimoine.
- Convention entre la Ville de Figuig et la Seine Saint Denis sur l'informatisation des services administratifs municipaux.
- Convention entre la Ville de Figuig et l'Université Paris 7 relative à la réalisation d'une étude scientifique et architecturale et archéologique de la ville de Figuig.
- Convention de partenariat signée entre le conseil municipal de Figuig et l'Association LIENS (France) sur le sujet du tourisme solidaire.
- …

En juin 2005, un échange de courriers entre les deux collectivités a exprimé leur satisfaction mutuelle et leur volonté de poursuivre la coopération. En s'appuyant sur le bilan évaluatif réalisé[41], ces courriers soulignent les points marquants des années écoulées :

- points forts : caractère effectif et qualité des échanges, variété des partenaires associés, travail dans la durée ;
- points faibles : relations insuffisantes entre les élus[42] , sources de financements pas assez diversifiées.

Les courriers soulignent les priorités pour les années futures : développement des relations entre élus, plus grande participation des populations, travail conjoint sur le développement local - essentiellement dans le domaine économique - et les échanges croisés entre tous les partenaires des deux collectivités.
Ils traduisent l'émergence du souhait de mettre en œuvre « un projet global s'intégrant dans une logique de préservation de l'oasis, d'autant plus que la multiplicité des intervenants rend indispensable l'échange d'informations, la répartition des tâches et une bonne coordination ».

Le projet de convention sur la création d'un service municipal d'assainissement liquide

La création du service d'assainissement constitue à la fois l'aboutissement de plusieurs années de progression des actions sur ce thème et le projet le plus ambitieux lancé à ce jour.
La convention réunira, au-delà de la Ville de Figuig et du Conseil général de la Seine-Saint-Denis, un partenariat étendu construit au travers des étapes précédentes : des associations françaises et marocaines, le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, la Ville de Tremblay en France (France), l'Agence pour la promotion et le développement de l'Oriental, le Conseil régional de l'Oriental, le Conseil provincial (Province de Figuig).
Très complet (plus de 40 pages), le projet traite successivement du contexte et de la justification du projet (notamment la complémentarité avec les programmes de développement existants, les études et diagnostics préalables, la stratégie d'intervention), de la démarche de partenariat qui a présidé à la préparation du projet, des objectifs et de

41. Réalisé initialement par les services de Seine-Saint-Denis. Il a été présenté au conseil municipal et aux agents de Figuig puis à l'ensemble des partenaires.
42. Voir plus haut pour resituer cette observation dans son contexte.

la définition du projet, de sa mise en œuvre (notamment son pilotage), des perspectives en fin de projet, du suivi et évaluation et enfin du schéma de financement. Des annexes précisent au besoin ces aspects.
La convention souligne notamment que la décision de réaliser et de gérer l'assainissement dans le cadre d'une régie municipale a été prise à l'issue de réflexions conduites avec le CG 93.

5.2. Les éléments retenus pour la capitalisation : deux projets particuliers référés à une lecture d'ensemble du partenariat

5.2.1. Prendre en compte la durée

Le choix des objets de la capitalisation n'était a priori pas simplifié par la continuité du partenariat, puisque les actions s'y chevauchent entre les différents domaines et leurs degrés d'avancement.
Le principe a finalement été pris avec le CG 93 de considérer l'ensemble de la période 2000-2007. La reconstitution historique de l'évolution du partenariat et de ses méthodes a porté dans ses grandes lignes sur l'ensemble des actions. Le réflexion a cependant été focalisée sur les actions conduites dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement[43], en particulier sur les deux projets de la réalisation d'un jardin municipal et de la création d'un réseau d'assainissement, particulièrement significatifs du double point de vue de leur bonne fin et de la notion de maîtrise d'ouvrage. C'est aussi là que la continuité des actions, de la mobilisation des services du CG 93 et de ceux de Figuig, ont été les plus fortes.
Cette approche croisée de l'ensemble du partenariat et de projets particuliers a permis de repérer des démarches de travail mises en place dans la plupart des actions et d'en approfondir ensuite l'identification et l'interprétation dans le cadre de ces projets.
Un groupe de travail a été constitué auprès de la personne responsable de l'animation et du suivi du partenariat au Conseil général, avec les responsables techniques qui ont été impliqués dans les actions retenues. La méthode générale de travail a été suivie avec ce groupe (progression par entretiens en face-à-face ou téléphoniques et échanges à distance sur un document de travail, ponctuée par les deux ateliers).

Le travail effectué à Figuig a suivi une approche plus globale, les acteurs semblant moins intéressés à la production d'une information qui leur paraissait peut-être trop factuelle et à ce qui pouvait leur sembler être une sorte d'introspection déplacée. Des rencontres ont eu lieu, par entretiens ou dans le cadre de réunions de travail, avec l'ensemble des acteurs, suivis par un « focus group » et une restitution (dans le cadre d'un séjour de quatre jours à Figuig). Le processus s'est ainsi plus orienté vers une sorte d'expression des satisfactions, que l'on peut considérer comme une « mesure » des acquis lorsqu'elle s'attache aux compétences et savoir-faire, et des attentes.
Dans cette démarche, l'ensemble du partenariat a été abordé, tout en conservant une regard particulier sur les projets retenus avec le Conseil général de Seine-Saint-Denis.

5.2.2. L'assainissement

A la suite d'études diverses, la commune de Figuig avait confié à AGMIR, bureau d'études marocain, la mise en œuvre de la conception de l'assainissement et de la rénovation de l'alimentation en eau potable. En décembre 2000, la SOGREAH remettait un rapport approuvant globalement ces études préalables.
Dans l'un des ksours de Figuig, avec l'appui financier d'une ONG espagnole, un réseau partant de chaque habitation et relié à des bassins de lagunage avait été réalisé (financement du matériel par l'ONG et travaux réalisés par la population du quartier).

A la suite de la signature du protocole de coopération décentralisée avec le Département de la Seine-Saint-Denis, la Ville de Figuig lui a demandé un avis sur les différents rapports existants. Comme ils ne permettaient pas de définir des priorités dans l'ensemble des pistes de travail dégagées, les projets traînaient depuis une dizaine d'années.
Les techniciens de Seine-Saint-Denis ont alors animé une réflexion de la Ville de Figuig, à laquelle les populations locales ont été associée à travers des actions de sensibilisation et de concertation. Cette réflexion a conduit à privilégier la réalisation d'un réseau d'assainissement sur l'amélioration du réseau d'eau potable, ordre considéré comme plus apte à rationaliser les investissements et garantir l'économie de la ressource. C'était une décision stratégique majeure. Le CG 93 considère ce processus comme significatif d'une démarche d'assistance à maîtrise d'ouvrage

43. D'autres domaines et actions ont été parfois précisés mais dans une moindre mesure, en particulier l'informatisation de l'ensemble des services de Figuig, action concentrée dans le temps et dans ses objets, et les actions conduites dans le domaine de la santé, qui jouent un rôle majeur de sensibilisation et de mobilisation des populations (notamment la réalisation à Figuig de deux Forums de la santé).

centrée sur l'aide à la décision, avec pour les élus[44] une double dimension d'information de leur choix et de mise en capacité de portage politique grâce à la concertation.

Une fois cette priorité acquise, la Ville de Figuig a souhaité étendre la technique d'assainissement déjà expérimentée à d'autres quartiers. Une convention a été signée en avril 2003 entre le CG 93 (direction de l'eau et de l'assainissement), la Ville de Figuig, le SIAAP (Syndicat Intercommunal d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne) et la Fédération des associations de Figuig – Maroc – en France. Il s'agissait de fixer les conditions et modalités de la réalisation du réseau de collecte des eaux usées de trois ksours et de son raccordement à un bassin de lagunage, et de réaliser ce réseau de collecteurs : 19 610 m de collecteurs assurant la desserte de tous les quartiers de la ville ont ainsi été réalisés en deux tranches, de 2003 à 2007. Il a été fait appel pour cela à des entreprises (appels d'offres) mais aussi aux habitants (contribution au travail).

Il faut souligner ici que dès son origine et à chacune des étapes d'avancement, le partenariat de coopération n'est pas l'alpha et l'oméga du projet. Il vient alimenter et éclairer la réflexion et la décision, accompagner les études techniques et renforcer les compétences au sein de la collectivité. Comme pour les autres domaines d'action du partenariat entre le CG 93 et Figuig (et comme pour les autres partenariats de cette dernière), on se trouve dans un contexte où de nombreuses autres compétences existent dans l'environnement de la collectivité et sont ou peuvent être mobilisées (entreprises publiques, services de l'Etat, bureaux d'études, professionnels…).

La réalisation du premier réseau va permettre d'achever la mise en œuvre de la stratégie d'ensemble, dans le cadre d'une nouvelle convention de projet : réaliser une station de lagunage reprenant les eaux usées des trois quarts de la population et un réseau pour la réutilisation des eaux traitées pour l'agriculture ; créer un service municipal de l'assainissement et former les personnels municipaux ; sensibiliser les habitants, ainsi que les agriculteurs pour la réutilisation des eaux traitées.
Ce nouveau projet a donné lieu à une seconde décision politique stratégique majeure, celle de la réalisation et de la gestion en régie municipale du services d'assainissement. Comme dans le premier cas, la réflexion a associé trois démarches : des groupes de travail avec les élus figuiguis ; des échanges et formations auprès des techniciens communaux figuiguis ; des actions de concertation avec la population.
Pour toutes ces actions la Ville de Figuig assure la pleine maîtrise d'ouvrage (certaines actions ont donné lieu à appels d'offres auprès d'entreprises). Le Conseil général de Seine Saint-Denis intervient en appui technique et en financement d'actions d'étude et de formation ; il mobilise et coordonne d'autres partenaires (communes du département pour l'accueil de stagiaires, SIAAP pour expertise et financements).

Maîtrise d'ouvrage et pilotage : extraits du projet de convention sur la création d'un service municipal d'assainissement liquide (convention PAD Maroc)

1. Organigramme du projet

Organigramme

Maître d'ouvrage : Municipalité de Figuig
Appui à la maîtrise d'ouvrage : le Conseil général de la Seine-Saint-Denis et le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne.
Appui en terme de formation des personnels de la Municipalité de Figuig : Département de la Seine-Saint-Denis, Ville de Tremblay en France, S.I.A.A.P., O.N.E.P. et recherche de partenaires supplémentaires si nécessaire.
Organisation des rencontres d'information des habitants, des campagnes d'éducation à l'environnement et de la sensibilisation des agriculteurs : Ville de Figuig, avec l'appui de ses partenaires et des associations.
Maître d'œuvre partagée et selon les projets : le bureau d'études AGMIR et l'ONEP
Pour la réalisation des travaux : les entreprises choisies au terme de la procédure d'appel d'offre et les habitants de Figuig.

Commentaires sur l'organigramme

Le projet sera conduit par la Municipalité de Figuig, avec l'appui de ses partenaires. Ces derniers apporteront des aides en matière de formation des personnels, d'échange d'expériences, de savoir-faire, mais aussi des aides techniques au fur et à mesure de son avancée.

2. Organisation du pilotage et de la mise en oeuvre avec les partenaires

La conduite du projet sera placée sous la responsabilité de la Municipalité de Figuig, en accord avec les acteurs. Celle-ci va désigner un chef de projet. Différents groupes de travail seront constitués, sous la responsabilité de la Municipalité de Figuig, permettant d'associer, en fonction des besoins et de l'avancement du projet, les différents partenaires pouvant être mobilisés.

Des comptes-rendus et des évaluations seront réalisés et adressés à chaque partenaire.
Par ailleurs, des réunions pourront être organisées, en France, entre les partenaires français. Dans ces conditions, des comptes-rendus seront envoyés à la Ville de Figuig. »

44. La décision est en réalité à la fois institutionnellement très concentrée (le président du conseil) et inscrite dans un contexte plus large d'implication des associations et groupes locaux concernés et de tutelles administratives. Nous maintenons cependant l'expression « les élus » comme désignant le pouvoir politique local bien qu'elle désigne surtout le président et son premier vice-président.

5.2.3. Le jardin d'essai, au quartier administratif

Depuis sa création en 1987, le principal jardin municipal, devant l'Hôtel de Ville, s'est trouvé confronté à de multiples difficultés[45]. A la suite d'une étude diagnostic et d'une enquête auprès des habitants, un projet paysager a été validé par la Ville de Figuig. Le travail engagé en 2002 avec le CG 93 a porté sur la (re)création de cet espace vert en centre ville et la formation des agents chargés de son entretien.
La maîtrise d'ouvrage est assurée par la Ville de Figuig. Le CG 93 intervient en assistance technique, notamment auprès des techniciens municipaux, par l'intermédiaire de sa direction des espaces verts.
La Ville de Figuig a décidé de lancer un appel d'offre auprès des entreprises plutôt que d'effectuer l'opération de réaménagement en régie directe.

Le but de ce projet est double, technique et pédagogique : tester un dispositif d'économie de l'eau[46] et certains choix de végétaux en vue d'une généralisation à l'ensemble des jardins publics de Figuig ; constituer un outil d'éducation à l'environnement. Le projet a conduit en 2005 puis en 2006 à des actions de formation et de sensibilisation sur les techniques d'animation en Education à l'Environnement auprès d'enseignants, de techniciens et d'associations de Figuig et dans des établissements scolaires, pendant une semaine.

Maintenant terminé, le jardin est admiré mais n'est pas encore ouvert systématiquement au public, la municipalité de Figuig craignant les mésusages et souhaitant poursuivre auparavant les actions de sensibilisation à l'environnement, en direction des enfants notamment. Deux techniciens sont affectés à l'entretien du jardin ; un gardien est présent de 15h à 21h.
Cette situation du jardin, dont l'agrément semble pour le moment plus visuel que d'usage, pose à notre sens la question du rapport entre investissement et fonctionnement mais aussi celle de la nature des objectifs (l'embellissement apporte une valorisation réelle) et celle de la philosophie du contrôle des usages (gardiennage ou appropriation attentive par les habitants). De telles questions ne semblent pas posées directement entre les partenaires[47].

Dans le prolongement de cette action, la municipalité de Figuig a sollicité le CG 93 afin de bénéficier de conseils en aménagement pour les autres espaces verts et en priorité l'entrée de ville. Ce travail sera conduit avec l'Université de Paris 7. La Ville de Figuig pourra ensuite consulter un bureau d'étude qui se chargera de la conception des projets et des cahiers des charges. Le CG 93 accompagnera le projet de ses avis et des recommandations.
Cette démarche semble assez significative de l'évolution de l'appui technique après un premier projet et reprend le principe d'un appui « amont et aval » que l'on retrouve dans la plupart des projets du partenariat.

5.3. Des procédures administratives et financières bien définies

5.3.1. Les conventions sectorielles et leur mise en œuvre

Convention(s)

Dans les deux cas du projet d'assainissement et du jardin municipal, comme dans la plupart des autres, les conventions ont été précédées d'études préalables.
Les conventions générales s'accompagnent de conventions spécifiques à certaines des actions engagées dans leur cadre. Par exemple les accueils d'agents techniques de Figuig en stage dans des municipalités de Seine-Saint-Denis (à Tremblay-en-France pour l'eau et l'assainissement, à Noisy-le-Sec pour les espaces verts…) donnent lieu chaque fois à une conventions entre le CG 93 et la commune concernée, référée au protocole de coopération avec Figuig.

De manière générale, les conventions suivent les usages habituels et les contraintes légales françaises et marocaines, d'une manière similaire à celle que l'on trouve par ailleurs dans le fonctionnement normal des deux collectivités concernées. Il n'est donc pas utile de les analyser ici en détail. En particulier, la maîtrise d'ouvrage est clairement définie comme étant du ressort de la Ville de Figuig. Les autres partenaires interviennent selon les cas dans des rôles d'assistance, de maîtrise d'œuvre, de prestations ou de financement, le rôle et les engagements de chacun étant définis.
La convention de 2003 pour la mise en place d'un réseau d'assainissement a été signée entre le Département de la

45.Sécheresse, qui a révélé le problème majeur de la gestion de l'eau, inadaptation de l'entretien en termes de moyens humains et techniques, équipements d'accueil du public vétustes…
46. Utilisation de capteurs tensiométriques pour l'arrosage.
47. Peut-être pourraient-elles pourtant conduire à des échanges intéressants.

Seine-Saint-Denis, la Ville de Figuig, le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) et la Fédération des associations de Figuig – Maroc – en France. Elle porte spécifiquement sur la réalisation des travaux et les financements correspondants ainsi que sur la promotion de l'opération.
Après un préambule exposant les contextes et motifs du projet, la convention définit de manière précise le rôle de chaque partie vis-à-vis de l'organisation du projet, de sa maîtrise d'ouvrage, de son suivi et de son financement. La Ville de Figuig s'engage à établir et à transmettre à ses partenaires un rapport intermédiaire pour chacune des tranches de l'opération, puis un rapport final après réception des travaux. Le circuit financier est défini et un rapport financier final sera établi. Ces rapports feront l'objet d'une évaluation commune par les partenaires. Les conditions de durée et de résiliation de la convention sont également stipulées. Le projet est joint en annexe.

Pour le projet d'assainissement par exemple, le CG 93 a un rôle d'expertise et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Il sous-traite pour certaines affaires cette assistance à la SOGREAH. La Ville assure toutes les procédures d'appels d'offres (le CG ignore d'ailleurs les règles administratives marocaines précises). Les cahiers des charges ont été préparés par l'AGMIR et validés par le CG 93 à travers des échanges à distance et sur place.

Mise en oeuvre

Dans l'ensemble, les projets de l'assainissement et du jardin public ont été mis en œuvre dans les conditions générales prévues.
Des visites sont effectuées plusieurs fois par an par les techniciens français du CG 93 à Figuig, et les techniciens de Figuig sont reçus en France, notamment dans le cadre de stages de formation et d'échange. Ces actions donnent systématiquement lieu à comptes rendus. Les échanges sont poursuivis à distance.

Ils ont connu cependant quelques aléas, en raison essentiellement semble-t-il de questions administratives marocaines.
Pour le projet d'assainissement, il s'est agit surtout d'un retard au démarrage[48]. Les opérations se sont ensuite poursuivies normalement.
Pour le jardin municipal, le fait de faire appel à une entreprise pour la réalisation des travaux d'aménagement était une première. La mise au point du projet et de l'appel d'offres ont ainsi demandé un travail important, avec de nombreux va-et-vient sur le projet entre les responsables municipaux et le CG 93, à distance et lors de visites. Il a été prévu en 2003 qu'un comité de pilotage soit mis en place, constitué de techniciens français et marocains. Ce comité a fait long feu en raison de changements administratifs : sa cheville ouvrière à Figuig était une personne mise à disposition par le Pacha de l'époque, puis rappelée par son successeur ce qui a interrompu le dispositif. L'action du Département s'est alors tournée surtout vers la formation et le soutien de deux agents techniques.
La principale difficulté rencontrée semble avoir été les grèves à répétition des fonctionnaires locaux marocains.

5.3.2. circuit financier et adéquation économique des projets

Rôles et circuit financiers

Le bilan 2005 indique que « au sein du service des Relations internationales et de la coopération décentralisée, le suivi des actions a correspondu à environ 50% du temps de travail. A cela, il convient d'ajouter les collègues d'une dizaine de directions ou services départementaux qui consacrent une partie de leur temps de travail à ces projets. »
La mobilisation du CG 93 est essentiellement humaine ; s'y s'ajoutent les coûts « de fonctionnement » du partenariat (déplacements et séjours, charges courantes diverses). Les coûts de la formation des agents figuiguis en France bénéficient de subventions du Ministère des Affaires Etrangères.
Le Conseil général n'intervient que peu en investissement, la part essentielle étant supportée par le SIAAP pour l'assainissement.

Les conventions entre le CG 93 et Figuig ne stipulent dans leur texte que les montants des engagements financiers des parties françaises signataires, indiquant que des financements complémentaires sont par ailleurs mobilisés ou recherchés.
Le projet de nouvelle convention sur l'assainissement intègre également le principe d'une recherche de financements complémentaires, en désignant les partenaires concernés.
Pour la réalisation des travaux d'assainissement, confiés à une entreprise à la suite d'un appel d'offres, la population de chaque quartier a été mobilisée afin de réduire les coûts. Pour le jardin municipal, c'est la conduite du

48. Des difficultés administratives avaient retardé les premiers transferts de fonds au Maroc entre le ministère et Figuig. La Municipalité n'a pu signer l'ordre de service à l'entreprise qu'en octobre 2004 alors que le chantier aurait dû être achevé le 31 mars 2005.

chantier, également confié à une entreprise privée par appel d'offres, qui a été réalisée de manière bénévole par des habitants, les agents municipaux ne disposant pas de la compétence nécessaire. Ces éléments ne figurent pas dans les conventions. On peut cependant considérer qu'ils appartiennent au « circuit financier réel » des projets.
De manière générale, le circuit financier est régi par les procédures administratives française et marocaine.
Le conseil municipal de Figuig adresse aux autorités supérieures compétentes pour approbation le dossier du projet. Pour rendre la décision du conseil municipal exécutoire, le Ministre de l'Intérieur transmet au conseil une autorisation spéciale portant son accord pour ouverture d'un crédit supplémentaire au budget de la commune urbaine de Figuig au titre de l'exercice courant, et autorisant l'ordonnateur à inscrire le produit des fonds reçus à titre de don au budget en recette et en dépense. Le Percepteur comptable de la Municipalité de Figuig avise le conseil municipal de la réception des fonds.
Les dépenses sont effectuées par la Ville de Figuig selon les lois marocaines.

Ces règles ont connu une seule exception, avec la convention de 2003 sur l'assainissement. En effet, le SIAAP ne pouvait pas à l'époque subventionner une collectivité locale pour des motifs juridiques. Il a été décidé que la fédération des association des originaires de Figuig en France servirait de vecteur financier. La convention prévoyait donc qu'elle reçoive les fonds (sur un compte bancaire spécifique) et les conditions précises dans lesquelles elle les libérerait au fur et à mesure des réalisations en les versant à la Ville de Figuig (vérification de l'avancement des travaux, conformément aux constats réalisés par la Ville de Figuig en présence d'un représentant du Département ou du SIAAP). Elle devait percevoir pour cela une subvention de fonctionnement ; elle était tenue à un rapport financier. Cette situation particulière, qui a fonctionné comme prévu, n'a pas été reconduite dans le projet de nouvelle convention puisque le SIAAP peut maintenant contribuer directement. Les fonds du nouveau projet seront versés par le CG 93 au Trésor marocain, comme pour les autres projets.

Investissement et fonctionnement

Les conventions passées sur l'assainissement et sur le jardin municipal l'ont été relativement à des projets assez précisément définis pour qu'il y ait eu globalement adéquation entre les ressources financières et humaines mobilisées et les exigences du projet.

Pour l'assainissement, la maturation puis la mise en œuvre par phases bien définies des projets ont permis une approche assez fine du fonctionnement. Quatre phases se seront au final succédées, qui ont fait l'objet de financements adaptés au fur et à mesure à leur complexité croissante et dont la dernière est orientée vers les outils et moyens de fonctionnement[49].

La relation entre investissement et fonctionnement a été un peu moins heureuse pour le jardin municipal, qui n'est encore que partiellement ouvert au public, les enjeux pédagogiques et de gestion que cela représente ayant semble-t-il été sous-estimés (voir plus haut).

Un travail de sensibilisation et d'équipement engagé expérimentalement avec réussite pour économiser l'eau dans les usages agricoles n'a pu être étendu comme prévu à l'ensemble des agriculteurs, ni permettre un recueil par la Ville des mesures de consommation. Les motifs sont ici plus complexes ; perte de l'essentiel de ses moyens humains par l'association des coopératives agricoles qui était le vecteur du projet auprès des agriculteurs et impossibilité pour les services municipaux de prendre le relais, mais aussi prise en compte insuffisante des spécificités locales de la propriété et des usages de l'eau[51].
Il n'est cependant pas certain que le dispositif soit inefficace. Les appareils ont été installés dans toutes les exploitations et sont peut-être utilisés ; ce qui n'a pu être mis en place c'est la collecte et le suivi de la mesure des consommations.

5.3.3. La commande publique

La commande publique et le suivi des marchés sont effectués par la municipalité de Figuig dans le cadre ordinaire de ses compétences et des lois marocaines.

49. « La 1ère phase, qui a permis la construction du réseau d'assainissement dans une partie du ksour Zenaga a été totalement financée par la Ville de Figuig et les habitants concernés. La 2ème phase (construction du réseau dans les hauts ksours) a été financée par la Ville de Figuig, le Conseil général, le SIAAP et les habitants concernés. Parallèlement à la réalisation de cette phase, la Municipalité de Figuig a mobilisé de nouveaux partenaires (Conseil provincial et Conseil régional) dont les fonds permettent de financer la 3ème phase (en cours de réalisation). La dernière phase vise à assurer une véritable autonomie du service municipal d'assainissement de la Ville de Figuig. Elle ne peut être menée à bien sans que soit achevé parallèlement la construction du réseau et des bassins de lagunage. » (projet de convention).
50. Son directeur, très impliqué, est bénévole. L'ACAF disposait de trois agents, qui l'ont quittée pour d'autres affectations.
51. Parmi d'autres facteurs, le principe traditionnel du « tour d'eau » ne favorise pas une gestion raisonnée, puisque l'eau est rendue disponible en fonction de la rotation de sa distribution et non en fonction des besoins à chaque moment.

L'extrait reproduit en annexe du projet d'achèvement des travaux d'infrastructure et de création du service municipal d'assainissement décrit bien l'organisation type adoptée.

5.3.4. La gestion des relations administratives

Chaque partenaire gère ses propres relations administratives.
Les relations avec les administrations françaises se sont limité essentiellement à des relations techniques de financement et d'information, par exemple sur les procédures, avec le Ministère des Affaires Etrangères et, plus rarement, avec l'Ambassade de France au Maroc.
L'ambassade du Maroc en France (Consulat de Villemomble) a été impliquée au début du partenariat.

Ces situations évoluent avec la création du PAD Maroc, qui constitue un lieu d'échange et d'interface.

Les relations avec l'administration marocaine sont gérées par la municipalité de Figuig, les techniciens du Conseil général de Seine-Saint-Denis intervenant le cas échéant dans le cadre de réunions ordinaires de travail sur des projets mais pas de manière institutionnelle.
La coordinatrice du partenariat a participé à une réflexion avec le ministère de l'intérieur marocain au moment de la mise en place du PAD Maroc.

5.4. En Seine-Saint-Denis, une dynamique impulsée et coordonnée par une équipe technique interservices

La maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la coopération décentralisée est assurée directement par les services du Conseil général.
Les autres structures intervenant dans cette coopération le font à titre de partenaires ou de prestataires.

5.4.1. Les élus et services

La maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la coopération décentralisée est assurée directement par les services du Conseil général.

En 2007, la coopération avec Figuig mobilisait :

- La présidence du Conseil général ;
- le Service des relations internationales et de la coopération décentralisée (SRICD), une personne étant spécifiquement chargée de la coordination et du suivi de la coopération avec Figuig ;
- les deux directions départementales des espaces verts et de l'eau et de l'assainissement, très mobilisées chacune depuis le début du partenariat ;
- les directions de la prévention et de l'action sociale, de la culture jeunesse et sports ; les services de développement économique, de la protection maternelle et infantile, informatique.

D'autres directions ou services ont parfois été mobilisés depuis les origines du partenariat. Le champ des actions est en effet susceptible de concerner de nombreuses unités.

Un comité de suivi a été dès l'origine constitué entre tous les services mobilisés dans les projets, piloté par la coordinatrice au sein du SRICD avec parfois la présence de son directeur. Ce comité se réunit plusieurs fois par an, composé des personnes concernées à ce moment : responsables techniques en charge des projets de coopération, parfois direction du service.
Il établit un bilan annuel qui est ensuite présenté au Conseil général ainsi que le programme d'action de l'année suivante.
L'implication directe des élus est en fait relativement restreinte. Le président du CG et le vice-président en charge de la coopération décentralisée s'investissement dans les échanges protocolaires (auxquels participent également d'autres élus selon les cas) - et pour le second dans le suivi des projets de développement économique - ou dans le cadre de manifestations particulières comme les Forums de la Santé à Figuig ou Terre en Tête, Biennale de l'environnement, en Seine-Saint-Denis.

Dans chaque service, les techniciens élaborent et présentent les projets de coopération pour validation par l'élu concerné, comme pour tout autre projet.

La relation avec les élus est donc asymétrique : les techniciens du CG 93 travaillent étroitement avec les élus de Figuig (essentiellement le président du conseil et le premier vice-président) et avec les agents techniques[52] ; il n'y a pas d'échange de travail approfondi entre les élus des deux collectivités.
Récemment, une rencontre entre le président du Conseil général de Seine Saint-Denis et le président du Conseil de Figuig a permis d'identifier cette difficulté et prévu de réfléchir à un dispositif d'échange approprié.
Le comité de suivi du CG 93 et le rôle de coordination transversale que joue la représentante du SRICD lors de chacune de ses visites à Figuig permettent de créer des liens de cohérence forts entre les projets, qui vont être renforcés encore dans l'avenir. Chaque visite commence et se termine par une rencontre avec les élus figuiguis, qui permet de faire le point sur l'ensemble des projets, et donne lieu à un compte rendu.

Les interventions des services du CG 93 sont de plusieurs natures, qui ont été pour la plupart évoquées au fil des pages qui précèdent.
La capitalisation a fait apparaître plusieurs types d'interventions que l'on trouve de manière quasi systématique dans les programmes d'action et qui constituent ainsi à la fois une sorte de « méthode » de coopération pour ce qui concerne le renforcement des capacités de la collectivité partenaire, un lieu de valorisation et une source de savoir faire. Nous développons ces démarches au chapitre 2.6 qui suit, car elles constituent un enseignement majeur de la capitalisation.
Leur dimension très forte d'accompagnement génère des échanges fréquents tant avec les techniciens de Figuig qu'avec les associations locales –nombreuses et très actives–. Cela conduit à donner peu à peu sens à la notion de réciprocité.
Lors de la capitalisation, plusieurs thèmes ont été ainsi évoqués, où les techniciens du Conseil général (ou leur prestataire Hydrasol) ont eu le sentiment d'apprendre de leur partenaire, en particulier :

- gestion de l'eau et de la végétation dans certaines conditions particulières ;
- les relations avec les associations dans la conception et la mise en œuvre des projets ;
- le montage d'un dossier de financement européen…

Le partenariat n'a pas fait l'objet d'une évaluation externe spécifique.
Cependant, le dispositif de suivi, les visites et comptes rendus, les bilans annuels et le bilan-évaluation fait en interne en 2005 constituent un ensemble de modalités de réévaluation des projets tout au long de leur conception et de leur déroulement, qui en permet les évolutions et adaptations.
Le partenariat est vécu comme un cadre stable et pragmatique à l'intérieur duquel sont gérés les projets plutôt que comme un projet en soi.

5.4.2. Les autres acteurs spécifiques

Dans les domaines des espaces verts, de l'eau et de l'assainissement, du développement économique et de l'appui informatique, le partenariat a notamment mobilisé côté français [53]:

- Les Villes de Stains, Noisy-le-Sec, Tremblay-en-France (accueil de stagiaires, participations financières).
- Le SIAAP.
- L'université de Paris 7 (travaux d'étude sur place).
- Le bureau d'études HYDRASOL (prestataire sur contrat avec le CG, mais avec une dimension forte de partenariat qui se traduit en investissement propre en temps).
- La Ligue de protection des oiseaux a réalisé dans les premiers temps du partenariat un diagnostic environnemental.
- TRA, société déléguée de transports, a été impliquée dans une action pour les transports publics.
- Plusieurs associations spécialisées en matière de développement économique (en réflexion surtout, au stade actuel), principalement sur le thème du commerce équitable (BATIK International, EKI, Tec Dev, Minga, Liens, Andines).
- La Fédération des associations de Figuig-Maroc en France (associée au réseau Immigration Développement Démocratie d'associations françaises travaillant au Maroc) –nous revenons plus loin sur cette association.

52. L'organisation et la hiérarchisation des services de Figuig sont restreintes.
53. D'une manière plus large, le Département s'est investi dans des instances de réflexion sur la coopération franco-marocaine. En juillet 2005, il a été convié à participer à un groupe de réflexion mis en place par le Ministère des Affaires étrangères français et la Direction générale des Collectivités locales marocaines, dans le cadre du programme d'appui à la décentralisation au Maroc. Il est présent aux réunions du Groupe pays Maroc, créé par Cités Unies France et a été à l'origine de la création du réseau des collectivités locales françaises travaillant dans la région de l'Oriental (avec Champagne Ardenne, Aix en Provence, Lille, Stains...).

Ces mobilisations se font dans le cadre des conventions multipartites ou plus généralement dans le cadre de conventions directes avec le Conseil général, qui reste maître des actions conduites, dans leur conception comme dans leur suivi.

5.4.3. La population

Au niveau du Conseil général, il n'est pas aussi facile que pour les communes d'avoir des relations directes avec les habitants.
Il travaille cependant avec diverses associations locales ou nationales, en raison de leur spécialisation ou de leur présence au Maroc. Ces associations interviennent généralement à titre d'experts, dans le cadre de diagnostics ou d'actions de sensibilisation ou de formation, non pas comme opérateurs. Cela semble être plus souvent le cas dans les domaines de la santé ou du développement économique que de l'environnement.
Le partenariat entend surtout s'appuyer, depuis ses origines, sur les associations d'originaires de Figuig en France. Ces associations entretiennent des liens étroits et permanents avec les ksours dont elles sont issues, en particulier pour des actions de solidarité avec les plus pauvres et le financement de petits projets locaux.
Avec l'appui du Conseil général, une coordination a été créée en 2000. Une convention avec le CG 93 a notamment permis le financement d'une permanence. Nous avons vu plus haut que l'association a servi de véhicule financier pour les premiers projets d'assainissement.
La coordination est devenue en 2003 une Fédération des associations de Figuig – Maroc en France. Elle a eu en réalité des difficultés à « trouver ses marques », pour des raisons de leadership et de prépondérance du rôle des associations membres à l'échelle des quartiers. Des groupes de travail avaient été constitués en 2004 pour relancer son activité mais sans grand effet. L'implication de la Fédération dans le partenariat de coopération a donc été un peu fluctuante au cours du temps.
Une réflexion a été engagée en 2006 avec la municipalité de Figuig sur ce sujet. Une assemblée générale de la Fédération en 2007 a permis de renforcer sa direction et de modifier ses statuts, ouvrant la possibilité d'adhésions individuelles au titre « d'amis de Figuig ». Le CG 93 va apporter aux responsables une formation à la gestion associative et à la gestion de projet. La Fédération est affiliée au réseau Immigration Développement Démocratie (réseau d'associations françaises travaillant au Maroc).
Côté Figuig, il est envisagé de créer également une fédération des associations des ksours, de manière à disposer d'une représentation transversale des habitants de la ville, homothétique à celle des associations de figuiguis en France.

Ce nouveau dispositif devrait permettre aux associations de trouver leur légitimité entre l'échelle des quartiers, celle de la ville et la relation entre les collectivités locales. Les contributions financières des originaires de Figuig en France pourront ainsi être mieux orientées vers des projets d'intérêt général de l'oasis et pas seulement de quartier.

Il faut enfin noter que le CG 93 a parfois joué une sorte de rôle indirect de médiation à Figuig, auprès des associations locales ou entre elles et la municipalité. Lors des visites de travail, les techniciens du Département rencontrent en effet systématiquement les associations actives dans le domaine concerné, qu'elles soient impliquées directement auprès de la municipalité ou non. Cette attitude à la fois ouverte et neutre a suscité des rapprochements que les considérations politiques locales rendaient auparavant difficiles.

5.5. A Figuig, une implication forte de certains élus et du territoire

5.5.1. Les élus et services

Le président du conseil municipal de Figuig et le premier vice-président sont très actifs aux deux niveaux global du partenariat et spécifique des projets. Le fait qu'ils aient été reconduits dans leur fonction par les élections municipales de 2003 a favorisé la continuité et l'approfondissement du partenariat.
Ils sont systématiquement rencontrés par les techniciens de Seine-Saint-Denis lors des missions techniques, au début et à la fin de chacune.
Les élus délégués n'ont pas de réels pouvoirs. Il semble qu'ils ne soient guère mobilisés depuis 2003. En fait, les élus apparaissent fortement comme des représentants des groupes et associations locaux et de ce point de vue ressortent peut-être plus de ce qui est dit plus bas de la population.

Les services municipaux ne disposent pas d'un pilotage des services ; le secrétariat de mairie semble peu moteur. De nombreuses grèves en 2005-2006 n'ont pas facilité la continuité des échanges (mouvement national dans la fonction locale).
En revanche, la coordinatrice de la coopération au Conseil général de Seine-Saint-Denis a un homologue à la municipalité de Figuig. Il s'agit de la personne responsable des finances et qui gère les marchés publics. Cela facilite la gestion opérationnelle des projets.

Peu à peu, le services du Conseil général commencent à avoir des référents techniques au sein des services de Figuig : deux collègues sur les jardins ; le nouveau service de l'eau (auquel s'ajoutera le futur service de l'assainissement) ; un responsable informatique et un responsable pour le développement économique.
L'émergence de ces référents correspond semble-t-il à deux dynamiques conjointes :

- l'influence des projets sur l'organisation municipale, d'autant que cette organisation est parfois explicitement une composante du projet (services de l'eau et de l'assainissement par exemple) ;
- la formation des techniciens de Figuig, qui leur apporte une plus grande capacité d'initiative et de conduite de projet.

Si l'organisation municipale en tant que telle et son management ne sont pas un objet de réflexion et d'action du partenariat, comme nous l'avons indiqué plus haut, le développement de nouveaux services vient bien sûr renforcer cette organisation. De ce point de vue, le partenariat agit bien en appui du renforcement institutionnel.

Outre les visites techniques réciproques (sous forme de stages dans le sens Figuig -> Seine-Saint-Denis), les relations sont très régulières à distance, entre les techniciens. Le fait que la municipalité de Figuig dispose maintenant d'un équipement informatique performant[54](« ils sont mieux équipés que nous ! ») facilitera encore plus ces échanges.
Les relations avec les partenaires publics marocains pour le financement des projets (Etat, autres collectivités territoriales, entreprises publiques de service…) comme avec les bailleurs de fond sont prises en charge directement et intégralement par la municipalité de Figuig. Le Conseil général de Seine-Saint-Denis la considère d'ailleurs plus compétente que lui dans ce domaine, en particulier pour le montage de dossiers européens.

5.5.2. la population et les autres acteurs

Dans le cadre des coordinations exposées ci-dessus (élu et coordinateur au sein des services), les actions sont réalisées projet par projet dans une dynamique qui implique systématiquement des associations locales. Les représentants de Seine-Saint-Denis se disent très intéressés par cette dynamique, dont ils considèrent apprendre beaucoup.

Le monde associatif à Figuig est en effet très vivant. Plus d'une trentaine d'associations interviennent dans une palette de domaines assez large (agriculture, environnement, femme, patrimoine...). Il y a souvent chevauchement entre ces domaines d'intervention et une grande concentration sur les mêmes créneaux (l'environnement, l'eau, l'assainissement). Souvent, ces associations développent des projets, y compris en investissement (exemple du pavage des ruelles…), ce qui compense en partie les moyens limités de la municipalité.
La coopération entre les associations locales et le Conseil communal est forte : l'organisation associative comme la représentation élective restent très marquées par l'appartenance au ksour, ce qui favorise les relations en tout cas à cette échelle. Les gens se connaissent : si la communication institutionnelle est encore restreinte les réseaux de communication informelle y suppléent. La crédibilité du président est réelle ; très présent il est aussi accessible, son bureau est ouvert au public. La commune est ainsi imbriquée dans la réalité locale et l'esprit de civisme développé. Le contexte de relation de la collectivité locale avec son territoire est donc très différent de celui que connaît un Conseil général en France.
De nombreux responsables ou membres d'associations ont bénéficié de stages de formation souvent initiés par la Commune. Le partenariat de la ville de Figuig et le Conseil général de Seine-Saint-Denis a permis le renforcement des liens entre les ONG de la ville de Figuig et le Conseil municipal. Une bonne partie des associations ont même vu le jour grâce à cette coopération (plus de la moitié des associations de la ville soit quelques 15 sur 34 actives). L'évolution des projets vers une échelle communale (assainissement, santé, développement économique…) favorise le développement de relations « transversales », d'une prise en compte commune du territoire au-delà des limites traditionnelles des ksours.

54. Cet équipement a été défini et mis en place dans le cadre du partenariat Figuig-CG 93 : équipement matériel, haut-débit – Figuig bénéficie de la présence d'une infrastructure militaire, ce qui fait dire à des responsables techniques du CG 93 « ils sont mieux équipés que nous » ! –, système d'exploitation et applications sur la base de logiciels libres, création d'un poste de responsable informatique, formation d'un agent formateur. Une trentaine de postes sont ainsi opérationnels (pour 75 agents au total).

Les associations de femmes sont particulièrement actives et présentes, particulièrement l'Association Figuig de la Femme et de l'enfant, qui couvre toute la ville et même au-delà (créée en 2000).

Il ne ressortissait pas de la démarche d'étude d'apprécier la dynamique de concertation locale. On peut cependant se demander au vu des documents de suivi si l'organisation de réunions formelles de sensibilisation ou de concertation n'est pas généralement impulsée par les acteurs externes (signatures de convention, inauguration, ouverture d'une formation…) et si elle donne lieu à pérennisation des échanges et appropriation des pratiques.

Outre les entreprises prestataires (jardin municipal, pose des collecteurs d'assainissement…), les projets mobilisent des prestataires et partenaires marocains, dans le cadre de contrats ou conventions avec la Ville de Figuig : l'AGMIR (bureau d'étude), l'Office National de l'Eau Potable, qui est intervenu en conseil et assurera la formation des personnels du futur service municipal d'assainissement etc.

5.6. Les dynamiques politique et temporelle

5.6.1. Le rôle des élus dans le partenariat

On a vu que si les deux principaux élus de Figuig sont très impliqué dans la conduite des projets partenariaux, les relations entre les élus des deux collectivités locales sont restées jusqu'à présent surtout protocolaires – ce qui ne signifie pas sans intérêt mutuel, mais que les échanges étaient plus souvent « politico-diplomatiques » qu'opérationnels. Ces rencontres ont eu lieu à l'occasion des moments importants du partenariat (signatures) et lors de déplacements d'élus de Seine-Saint-Denis à Figuig pour des événements : les deux « Forums santé » et le salon sur le commerce équitable.
Le partenariat n'a par ailleurs pas connu de crise qui aurait imposé de réunir les élus autrement.
Le président du Conseil général de Seine-Saint-Denis et le président du Conseil Municipal de Figuig se sont rencontrés récemment d'une manière approfondie et ont évoqué la question des relations entre élus des deux collectivités. Des initiatives devraient être prises pour un travail plus effectif d'échange à ce niveau.

5.6.2. Les effets de la continuité de la coopération

On a vu plus haut que la continuité est un principe constitutif premier du partenariat. Le cas de l'assainissement, au travers des quatre phases de développement des projets, montre bien que c'est dans cette durée et dans cette continuité que le développement les capacités de la maîtrise d'ouvrage est possible.
La durée permet de travailler au fur et à mesure et en fonction des opportunités sur tous les plans : sensibilisation des habitants et de l'ensemble des acteurs, capacité décisionnelle des élus, compétence accrue des services municipaux, mise en œuvre des projets avec la population, mise en place d'une organisation nouvelle des services…
La continuité du partenariat favorise ainsi à la fois le renforcement des compétences et l'évolution de l'organisation municipale de Figuig (mise en place de nouveaux services).
La durée est également favorable à la réciprocité, lorsqu'elle s'avère possible. Les responsables techniques de Seine-Saint-Denis soulignent régulièrement la dimension d'échange de leurs relations avec leurs homologues figuiguis. Les visites techniques répétées et la connaissance mutuelle favorisent la découverte des pratiques de l'autre et la capacité à voir sa propre pratique influencée : ce fut surtout le cas pour Hydrasol et pour le service des espaces verts.
La question est plus complexe pour les relations inter-associatives. La durée a permis de faire évoluer l'organisation des associations d'originaires de Figuig en Seine-Saint-Denis et maintenant la nature de leur relation aux projets figuiguis. Mais le souhait du CG 93 de ne pas interférer avec une animation associative plus traditionnellement communale conduit à ce que les associations impliquées dans le partenariat le sont plutôt dans une position de prestation de service ou d'accompagnement du Conseil général.
La durée permet de survivre aux difficultés, de réadapter les projets voire de supporter qu'ils soient de fait suspendus avant de pouvoir reprendre. Elections municipales, grèves, départs de la technicienne mise en place par le Pacha, affaiblissement de l'Association des Coopératives Agricoles de Figuig… ces handicaps, comme d'autres, ont pu être surmontés ou pourront très probablement l'être. Le partenariat prête en quelque sorte sa propre solidité à des processus de projet qui seraient sinon plus fragiles ou incertains.

La durée favorise la transversalité d'un côté comme de l'autre et donc la capacité à mettre en cohérence les projets et à les inscrire dans des visées stratégiques transversales. L'objectif est aujourd'hui de maximiser les liens entre les différentes thématiques, sur un objectif fort de développement économique.

Les échanges réguliers entre les différents services du Conseil général –une dizaine ont été mobilisés depuis le début du partenariat - en sont un vecteur important ; les habitudes de travail ainsi prises commencent à avoir des impacts, avec une prise en compte pluri sectorielle des projets de coopération décentralisée, alors que les échanges étaient naguère très rares.
La durée crée enfin la confiance, qui permet de dépasser progressivement les différences culturelles et les représentations partielles du territoire. Plusieurs dizaines de techniciens des deux collectivités locales[55] sont aujourd'hui en relations régulières de travail.
Bien que la confiance reste toujours dépendante des personnes, il semble que la durée du partenariat ainsi que l'homogénéité de son esprit et de ses méthodes à travers les différents projets et acteurs favorisent une sorte de confiance institutionnelle : le partenariat de projets, essentiellement technique, semble tendre vers une relation durable entre les collectivités locales et entre les territoires à travers les associations.

5.7. Les enseignements de la capitalisation

5.7.1. Au sujet des « quatre dimensions » de la maîtrise d'ouvrage…

Si l'on reprend la « grille » des quatre dimensions organisationnelle, technique, politique et territoriale de la maîtrise d'ouvrage, le regard peut être différent selon que l'on s'attache au fonctionnement du partenariat relativement à la maîtrise d'ouvrage figuiguie ou à l'exercice de cette dernière en tant que telle.

Il faut en effet considérer deux paragraphes clefs de la présentation du nouveau projet d'assainissement :
« Dès le début de la mise en œuvre du projet décrit ci-dessus, la Ville de Figuig va jouer un rôle pilote. La population de la ville sera largement impliquée dans la conduite du projet. Cela va donc faciliter l'appropriation par tous les acteurs locaux de ce projet.
A toutes les phases de réalisation, la Municipalité sera appuyée par ses différents partenaires. L'existence d'une coopération depuis six ans avec le Conseil général de la Seine-Saint-Denis a permis la mise en place de méthodes de travail permettant d'aller jusqu'à l'achèvement des projets et leur appropriation par les services municipaux. La Ville de Figuig dispose donc, d'ores et déjà, d'un certain savoir-faire. Certes, ce projet est d'une ampleur supérieure aux autres actions conduites jusqu'à présent, dans le cadre de la coopération décentralisée. Mais les relations de confiance établies depuis 2000, les contacts entre les fonctionnaires, assurent à la ville de Figuig de pouvoir disposer de conseils en cas de besoin. »

La maîtrise d'ouvrage municipale de Figuig est ici clairement posée et affirmée, si l'on s'en tient au schématisme de notre grille, à travers les deux dimensions politique et territoriale ainsi que dans la relation entre ces deux dimensions au sein de ce qui pourrait être un schéma de « bonne gouvernance » :

- rôle « pilote » (qui correspond bien à la présence décisionnelle et de « chef d'orchestre » du président du conseil) ;
- implication de la population « dans la conduite » du projet ;
- objectif d'appropriation par tous les acteurs locaux.

C'est en revanche à travers les dimensions technique et, indirectement, organisationnelle que le partenariat est présenté, en même temps que sont soulignés son ancienneté, sa qualité et ses effets (« achèvement », « savoir-faire »).
La dimension technique est clairement mise en avant par les notions d'appui et de conseil ; la dimension organisationnelle suggérée par celle de « leur appropriation par les services ».

En raison de la similitude des cadres légaux et à la lecture des documents contractuels des partenaires, la notion de maîtrise d'ouvrage est perçue identiquement du côté marocain et du côté français, incluant décision, financement, choix, pilotage et contrôle des maîtrises d'œuvre et des opérateurs/entrepreneurs. On pourrait lui ajouter ici la légitimité que tire la collectivité de l'adhésion de la population à ses projets et, en conséquence, la capacité de mobilisation de cette population dans leur mise en œuvre, éléments fréquemment mis en avant, d'une manière ou d'une autre.
Dans ce contexte, le partenariat, dans ses textes comme dans les faits, place le Conseil général et ses partenaires ou prestataires français dans une position claire d'assistance à la maîtrise d'ouvrage de la Ville de Figuig voire de maîtrise d'œuvre mais jamais de maîtrise d'ouvrage. Cette action vient renforcer la maîtrise d'ouvrage figuiguie dans ses dimensions technique et le cas échéant organisationnelle.

55. Compte tenu de la taille des services de Figuig, la majorité sont côté français.

De son côté, le CG 93 exerce la pleine maîtrise d'ouvrage de ses interventions au sein du partenariat, les partenaires ou prestataires français lui étant subordonnés par conventions et étant pilotés par lui .

Le travail de capitalisation a montré de part et d'autre que la question prioritaire n'est pas tant celle de l'autonomie de la maîtrise d'ouvrage (organisation institutionnelle, compétences légales et pouvoirs juridiques), encore moins de ses capacités juridiques (connaissance des textes, passation des marchés…), mais plutôt celle des capacités qu'elle a de s'exercer pleinement, en raison de deux limites principales :

- la capacité de maîtrise d'œuvre interne, celle des services, qui est inégale selon les domaines et reste nécessaire – « la maîtrise d'ouvrage ne peut exister que si il y a maîtrise d'œuvre »[57] ;
- l'insuffisance budgétaire[56].

La capacité de maîtrise d'œuvre interne tient elle-même à plusieurs facteurs :

- l'insuffisance des ressources humaines, de manière structurelle[59] et conjoncturelle[60] (grèves et leurs effets); elle affecte à la fois les capacités de maîtrise d'œuvre et les capacités de fonctionnement ;
- l'insuffisance de l'organisation municipale et de son management, qui conduit notamment à ce que toute décision revienne aux élus ;
- la décentralisation, qui n'accorde que très peu de pouvoirs aux élus pour adapter leur administration, ne serait-ce que par le choix des recrutements.

Ces limites affectent l'identification de la collectivité locale et de ses domaines d'action par la population, limitée règlementairement à quelques grands domaines comme l'eau, le marché et à des projets d'infrastructures.

L'existence de cadres stratégiques est également souvent considérée comme un facteur essentiel de capacité de maîtrise d'ouvrage. Figuig n'en est pas totalement dépourvue, puisqu'un plan d'aménagement de la ville a été élaboré dans le cadre du PNUD. Les projets restent cependant souvent décidés au cas par cas.

Malgré ces limites, le partenariat de coopération contribue au renforcement des capacités des services locaux à la fois par la dynamique de formation et d'accompagnement qui constitue le cœur de chaque projet et par les effets organisationnels de la structuration des actions (spécification des responsabilités au sein du service concerné, par exemple).
Le résultat en est caractéristique en matière d'eau et d'assainissement, puisqu'il s'agit de la mise en place progressive de services dédiés capables de porter puis de gérer ces questions à l'échelle de l'ensemble de la ville.

5.7.2. Les méthodes et savoir-faire développés

La formation des personnels et l'échange des savoir-faire sont au c?ur du partenariat, principes posés par le protocole de 2000 et réaffirmés constamment depuis, notamment dans les conventions de projet, dans une double perspective de renforcement des capacités de la Ville de Figuig et de réciprocité des échanges techniques.

Le travail de capitalisation a fait ressortir trois dynamiques majeures de coopération, que l'on retrouve dans la plupart des projets avec des pratiques similaires, des habitudes de travail qui se sont forgées et améliorées au cours de sept années de partenariat, sans toutefois avoir été formalisées.
On peut au minimum les qualifier de démarches, voire de méthodes dans certains cas. Elles se croisent entre elles, ne fonctionnent pas indépendamment les unes des autres. Elles se sont constituées par la volonté commune des deux partenaires et leurs échanges, héritant de pratiques de l'un et de l'autre et n'ont pas été un mode de travail appliqué ou transféré de l'un à l'autre.
Elles ne sont pas perçues comme des savoir-faire spécifiques car elles ne correspondent pas aux savoir-faire techniques enseignés ou échangés (arrosage, plantations…) et mettent en œuvre le plus souvent des pratiques jugées banales (présentation pédagogique, relecture de documents, travail commun sur chantier…).
On peut cependant considérer qu'il s'est forgé, au moins sur certains points, une sorte de savoir-faire collectif spécifique de coopération, dont le résultat a été d'une part le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage et

56. Cette position apporte une rigueur certaine au pilotage de la coopération mais aussi peut-être une limite à la coopération « de territoire à territoire », en raison de l'absence d'autonomie des autres acteurs.
57. Il a été fait référence, lors d'un atelier de capitalisation au CG 93, au fait qu'il peut y avoir confusion entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'?uvre au sein d'une collectivité locale, mais « c'est pareil chez nous » a-t-on aussitôt ajouté.
58. Le budget d'investissement de Figuig n'est que de 10 millions de dirhams ; plus de 70% des recettes propres de la Ville viennent de la vente de l'eau potable et couvrent à peine les frais de personnel.
59. La capacité de la municipalité à créer des postes et à décider des embauches est très limitée ; une large part de ses fonctionnaires a été nommée et est rémunérée par l'Etat, la collectivité ne pouvant même pas ajuster leur choix à ses besoins de compétences.
60. Les grèves et leurs effets de saturation de travail pour les autres agents.

de gestion de la Ville de Figuig dans les domaines considérés (le « savoir-faire » acquis, mentionné dans la citation faite plus haut, au paragraphe a), et d'autre part le développement de pratiques de travail transversal ou collectif au sein des services du Conseil général de Seine-Saint-Denis.

La dynamique la plus éprouvée conjugue des pratiques de formation, d'échange technique et d'accompagnement.

- stage de terrain en Seine-Saint-Denis (techniciens de Figuig), avec une dimension forte d'observation des méthodes, pratiques, procédures etc. et de leurs relations à leurs contextes ;
- visites techniques à Figuig (techniciens de Seine-Saint-Denis), avec une dimension d'expertise et de recommandation ;
- échanges de savoir-faire dans le cadre des stages et des visites techniques ;
- temps de formation proprement dite, en France ou au Maroc ;
- assistance à l'élaboration de documents techniques (cahiers des charges, projets etc.), par un travail à distance sur des documents préparés à Figuig ;
- accompagnement grâce à un suivi des actions conduites à Figuig et une disponibilité vis-à-vis des questions que peuvent se poser les techniciens figuiguis.

L'échange de savoir-faire est souligné par les techniciens de Seine-Saint-Denis comme étant un élément essentiel de ce dispositif, bien que peu d'exemples concrets d'acquisition de savoir-faire provenant de leurs homologues marocains aient été repérés, hormis le pilotage de projets. Ceux de Figuig semblent plutôt avoir vécu (positivement) une situation d'apprentissage.

Une seconde dynamique relève d'un principe d'aide à la décision. Elle est particulièrement illustrée par les deux décisions clefs qui ont dû être prises en matière d'eau et d'assainissement (réaliser l'infrastructure d'assainissement en priorité ; la gérer en régie publique).
Elle associe principalement trois modalités d'action :

- information et animation de groupes de travail avec les élus figuiguis, permettant d'identifier les enjeux, les réponses possibles avec leurs avantages et inconvénients etc.
- observation comparative de terrain : pour la question du mode de gestion, un technicien de Figuig est venu en stage dans deux communes de Seine-Saint-Denis, l'un gérant le service en régie publique et l'autre en délégation privée ;
- sensibilisation de la population : les habitants doivent être à même de comprendre et de partager la décision prise, d'autant qu'elle peut être « contre-intuitive » (l'assainissement avant l'eau…) ; le travail de formation et de concertation avec les habitants et surtout les associations est également un facteur indispensable d'implication de la population dans les projets, de participation directe à leur mise en œuvre.

La troisième dynamique, le travail constant avec la population a sans doute été l'élément le plus nouveau pour les services du CG 93, même si ils avaient déjà une pratique importante de la communication et de la concertation.
Il s'agit surtout d'un travail avec les associations, du moins dans le domaine de l'aménagement du territoire (espaces verts, environnement, eau et assainissement). La communication locale est encore insuffisante (il semble par exemple que la population n'aient pas bien conscience de l'ensemble de ce qui a été réalisé en matière d'assainissement) ; elle constitue d'ailleurs l'un des objets du partenariat de coopération. Le CG 93 y intervient en appui auprès de la Ville de Figuig (documents de communication pédagogique et d'expositions, formation d'acteurs locaux, réunions de concertation et groupes de travail…).
Cette dynamique, qui vise à développer une coopération de territoire à territoire autour du partenariat institutionnel, est renforcée par une politique volontaire des deux collectivités locales de renforcement des associations. Elle s'est notamment traduite par l'appui du Conseil général aux associations d'originaires, ou par la reconnaissance accrue des associations par la municipalité de Figuig.

5.7.3. Les enseignements des limites

La capitalisation a permis de faire ressortir ce en quoi le partenariat contribue au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage. En croisant les paragraphes a et b ci-dessus, on peut identifier ainsi :

- le renforcement de la maîtrise d'œuvre interne et des capacités techniques de gestion ;
- le renforcement de l'ancrage des projets dans le territoire (implication des associations) ;
- le renforcement de la capacité décisionnelle des élus (aide à la décision).

Elle a également permis de pointer les besoins de renforcement auxquels le partenariat n'avait pas permis de répondre.

Parmi ces besoins, évoqués au paragraphe 3.1, certains ne peuvent trouver réponse que dans le cadre plus large de la décentralisation marocaine, encore très limitée mais qui échappe aux partenaires.
D'autres trouveront une réponse partielle dans un développement économique local accru, générateur de ressources : le fait que ce développement semble devenir l'axe majeur d'impulsion et de mise en cohérence des programmes de coopération pourra y contribuer. Mais il sera nécessaire pour cela de renforcer la dimension d'assistance stratégique du partenariat[61], alors que des projets importants sont envisagés[62]. Cette assistance stratégique ne peut pas être apportée seulement dans le cadre d'une relation entre techniciens d'un côté et élus et techniciens de l'autre.
D'autres enfin concernent l'organisation et le fonctionnement de l'institution communale : relation de travail entre les élus, management des services, relations entre les élus et les services. Ces questions, si elles devenaient identifiées comme des objets de coopération, ne peuvent non plus être traitées dans le cadre d'une relation essentiellement technique ; elles sont du ressort de la réflexion et de la décision politiques.

61. Par exemple, il semble que le travail engagé sur le commerce équitable soit trop focalisé sur la question de la distribution et ne se pose pas assez celle des produits et de leur adéquation aux marchés envisagés. De manière plus générale, l'identification, la hiérarchisation et l'articulation des projets relativement aux besoins semblent encore insuffisantes.
62. Notamment la construction d'un barrage et d'une centaine de logements.

6. Annexes

6.1. Contexte et processus marocain de décentralisation

En septembre 1976, la promulgation de la Charte Communale renforce le système de décentralisation pour en faire un levier de développement permettant aux citoyens de disposer d'une administration de proximité.
La charte communale du 23 juin 1960 constituait le premier texte, à portée générale. La réforme fondamentale de 1976 – adoption d'un nouveau cadre juridique – a doté les communes de larges responsabilités pour la gestion des affaires locales. Elle a transféré le pouvoir d'exécution des délibérations des conseils du représentant de l'Etat au président du conseil communal, autorité élue.
Le processus de la décentralisation a été également renforcé, en 1992, par la création de la Région, en tant que collectivité locale de plein exercice. Dans la pratique, la marge de manœuvre de la région reste très limitée. Le Dahir du 2 avril 1997 fixe l'organisation de la Région dans le sens du renforcement des pratiques démocratiques, en ermettant aux différents acteurs économiques, sociaux, politiques et aux autres composantes de la société civile, de l'investir comme un nouvel espace de réflexion, de dialogue et d'action.
En 2002, on a assisté à une révision profonde du régime juridique régissant les communes et les collectivités préfectorales et provinciales. Ce renouveau de la décentralisation se situe dans un contexte général marqué essentiellement par :

- La consolidation de la démocratie (la révision constitutionnelle de 1996 affirme l'attachement du Royaume du Maroc aux Droits de l'Homme, tels qu'ils sont universellement reconnus).
- Le renforcement de l'Etat de droit et l'émergence du Nouveau Concept de l'Autorité.

La clarification du (nouveau) cadre juridique régissant les collectivités locales s'articule autour des axes suivants :

- Institution d'un statut de l'élu, avec une clarification des obligations et des droits, pour la première fois dans l'histoire de la décentralisation marocaine.
- Extension du champ de l'autonomie locale par une nouvelle conception de la grille des compétences locales, fondée sur le principe de subsidiarité. Les niveaux locaux reçoivent des compétences élargies en matière de développement économique, social, culturel et environnemental. Les contrôles externes sont renforcés, notamment par la création de Cours Régionales des Comptes.
- Allègement du dispositif de tutelle par la réduction du nombre d'actes soumis à l'approbation, par la réduction des délais d'approbation ainsi que par la délégation aux walis et gouverneurs du pouvoir d'approbation.
- Instauration d'un nouveau régime pour les communes urbaines de plus de 500.000 habitants, par la création d'un conseil communal chargé de gérer les affaires de la commune et par des conseils d'arrondissements, dépourvus de la personnalité juridique mais jouissant d'une autonomie administrative et financière, chargés de gérer les affaires de proximité.

Les lois de la décentralisation au niveau tant communal, préfectoral ou provincial que régional ont été accompagnées de plusieurs mesures d'accompagnement dont l'objectif est de permettre aux instances élues d'accomplir leurs missions dans de meilleures conditions d'efficacité et d'efficience.
Les ressources fiscales des collectivités locales constituant une garantie d'autonomie vis-à-vis de l'Etat, ces entités disposent d'une fiscalité locale, tout en étant compétentes pour déterminer les modalités d'assiette, de recouvrement et de fixation des taux de certains impôts et taxes. Le régime actuel de la fiscalité locale institué par le Dahir du 21 novembre 1989, a en effet consolidé l'autonomie financière des collectivités locales par l'élargissement de la sphère des ressources propres. Ce régime a été renforcé par le transfert aux collectivités locales d'une part égale à 30 % au moins du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), outre trois impôts recouvrés par les Services de l'Etat et affectés aux collectivités décentralisées (la patente, la taxe d'édilité et la taxe urbaine), ainsi que les ressources forestières dont bénéficient les communes rurales depuis 1977.
Par ailleurs, les communes sont dotées d'un corps particulier de fonctionnaires, régi par le Statut particulier du personnel communal du 27 septembre 1977 qui fixe les dispositions particulières applicables à ces fonctionnaires, dont le nombre dépasse les 146.000 cadres et agents.

Les collectivités locales disposent de deux associations : L'Association Nationale des Collectivités Locales du Maroc, créée le 14 novembre 2002, qui regroupe les communes, et l'Association des Présidents des Conseils des Préfectures et des Provinces pour la Solidarité et le Développement, créée le 23 mai 2004.

Ces deux associations constituent des espaces de réflexion et de concertation sur les enjeux de la décentralisation, à l'heure de la démocratie, des droits de l'homme et des exigences de la bonne gouvernance. Elles permettent aussi de renforcer la capacité des élus, notamment par la sensibilisation, l'information et la formation.

La coopération internationale des collectivités locales a été amorcée depuis plus d'une quarantaine d'années, malgré l'absence de dispositions expresses en la matière dans les textes qui régissaient alors les collectivités locales. Les jumelages (début des années soixante) se sont progressivement développés et transformés, pour devenir des instruments de coopération.
Le législateur marocain a pris acte de ces évolutions en autorisant notamment les conseils communaux et les conseils préfectoraux ou provinciaux à conclure les conventions de jumelage et de coopération décentralisée, et à engager toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères. Toutefois, ces différentes initiatives doivent recevoir l'accord de l'autorité de tutelle, en l'occurrence le Ministre de l'Intérieur ou son représentant, et se faire dans le respect des engagements internationaux du Maroc (idem).

6.2 Programme d'appui au développement des compétences des personnels travaillant à la municipalité de Figuig (bilan 2001-2006)

Ce document a été établi par le Service des relations internationales et de la coopération décentralisée du Conseil général de Seine-Saint-Denis.

En 2001

Sur le thème de l'aide à la création d'aménagements paysagers et d'une pépinière, deux stagiaires de Figuig ont été accueillies du 9 au 27 octobre, en Seine-Saint-Denis
Dans le domaine du sport, un animateur a été accueilli par le Service des sports et le Comité départemental de Volley Ball pour une formation d'arbitre, d'une semaine, en octobre
Du 23 novembre au 4 décembre 2001, trois stagiaires de Figuig ont été accueillis dans les services du Département de la Seine-Saint-Denis et à Stains pour une formation sur la gestion des bibliothèques.

En 2002

Dans les domaines de la gestion et des finances locales, deux personnes de Figuig ont été accueillies durant une semaine en Seine-Saint-Denis, du 15 au 26 mars.
Concernant l'environnement, deux personnes de Seine-Saint-Denis se sont rendues à Figuig durant un mois (du 11 juin au 9 juillet). Elles ont travaillé, en partenariat avec les techniciens de la Ville de Figuig à la réalisation d'une étude sur la rénovation de l'espace vert du Centre Ville. Cette formation au montage d'un projet s'est faite sur le terrain, à partir d'un cas concret.
La formation dans le domaine de la maîtrise de l'eau dans l'arrosage des terrains agricoles par le biais de la technique de la tensiométrie des responsables du projet à Figuig s'est poursuivie en partenariat avec le bureau d'études Hydrasol tout au long de l'année. Une mission s'est déroulée à Figuig du 17 au 22 mars pour permettre une première évaluation des problèmes rencontrés et des résultats.
Pour ce qui concerne la prévention maternelle et infantile, le Département de la Seine-Saint-Denis a organisé à Figuig une formation de huit jours (du 29 mai au 5 juin) pour des personnes relais, issues des associations, en collaboration avec la Municipalité et le personnel médical de la Ville. Conduite par trois professionnels de la Seine-Saint-Denis cette formation a été suivie par quinze personnes.
Enfin, pour la troisième année consécutive, un entraîneur de volley-ball a été accueilli durant une semaine en octobre (vacances de la Toussaint).

En 2003

Dans le domaine des nouvelles technologies, une initiation a été réalisée par un agent du Département à l'attention des personnels de la Municipalité de Figuig (22 au 30 avril 2003). Une dizaine de personnes ont pu bénéficier de ces formations. Les formations complémentaires ont été prises en charge par la Municipalité de Figuig.
Une session de formation s'est déroulée en avril 2003 en collaboration avec l'association Batik International pour permettre la définition de projets de développement de l'artisanat, du tourisme et de la très petite entreprise. Elle s'est traduite, durant une semaine par l'animation de groupes de réflexion afin de faire émerger des projets concrets, une rencontre avec des bailleurs de fonds (micro-crédit) des représentants des Ministères marocains (agriculture, tourisme et artisanat). une vingtaine de participants.

Concernant l'environnement, deux agents du Département de Seine-Saint-Denis se sont rendus à Figuig durant une semaine, en novembre 2003. Ils ont travaillé avec les personnels de la Municipalité de Figuig sur le projet de rénovation de l'espace vert du Centre Ville, aider à la finalisation des documents de travail, formant le personnel aux techniques de la conduite des projets d'aménagement.
En partenariat avec le bureau d'études Hydrasol, la formation aux techniques de gestion de l'arrosage par le biais des sondes tensiométriques s'est poursuivie.
Pour ce qui concerne la prévention maternelle et infantile, la formation à l'attention des sages femmes traditionnelles a été reportée au début de l'année 2004. Toutefois, durant tout le mois d'avril, un médecin du Département de la Seine-Saint-Denis a fait à Figuig son stage d'intégration. Celui-ci a porté essentiellement sur l'état de la santé des nomades vivant en périphérie de la ville de Figuig.
Enfin, pour la quatrième année consécutive, le Département de la Seine-Saint-Denis a pris en charge des frais liés à l'accueil d'un entraîneur de volley-ball durant une semaine (vacances de la Toussaint), dans le cadre d'un stage organisé par le Comité départemental de Volley-Ball de Seine-Saint-Denis.
Deux responsables sportifs ont été accueillis durant une semaine à l'occasion des Championnats du Monde d'athlétisme.
En partenariat avec la Ville de Stains, deux bibliothécaires de la Ville de Figuig ont été accueillies du 7 au 20 décembre 2003, pour travailler essentiellement sur les questions d'animation des bibliothèques, d'accueil du jeune public, du travail avec les classes, les centres de loisirs.

En 2004

Une formation conduite par une sage femme de PMI du Département de la Seine-Saint-Denis sur le suivi des grossesses a été organisée à Figuig, à l'attention des sages femmes traditionnelles. Celle-ci s'est déroulée du 26 février au 5 mars 2004, en présence d'un médecin et d'une sage femme de l'hôpital de Figuig. Elle a bénéficié à 15 sages-femmes.
En partenariat avec le bureau d'études Hydrasol, la formation aux techniques de gestion de l'arrosage par le biais des sondes tensiométriques s'est poursuivie. Les résultats ayant été particulièrement encourageants (près de 50 % d'économie d'eau depuis le début de l'expérimentation), elle a été étendue à de nouveaux bénéficiaires.
Le programme de formation à l'éducation environnementale à destination des enseignants de Figuig a été construit par la Direction des espaces verts du Département de la Seine-Saint-Denis, la Municipalité de Figuig et l'association des coopératives agricoles de Figuig.
Deux représentants de la Ville de Figuig ont été reçus en septembre 2004 pour des échanges de savoir-faire dans le domaine de l'environnement, en marge de la Biennale de l'environnement.
Dans le cadre d'une convention liant le Département au Comité départemental de Volley-Ball, un animateur sportif a été accueilli en octobre 2004,

En 2005

Les échanges entre enseignants dans le domaine pédagogique et sur les enseignements dispensés dans les différentes matières se sont poursuivis tout au long des années scolaires 2004 – 2005.
Après un long travail préalable et suite à des retards pris en raison de changements importants au sein du bureau de l'Association des Jeunes Entrepreneurs pour le Développement (AJED), un dispositif d'appui à la création d'activités, dans les domaines de l'agriculture, de l'artisanat et du tourisme a été mis en place à Figuig; les sessions de formation ont débuté en octobre 2005. Elles ont concerné une quinzaine de personnes.
Un animateur de la Direction des Espaces Verts s'est rendu à Figuig au mois de mars 2005 afin de former les différents acteurs (instituteurs, professeurs, techniciens) aux techniques d'animation en Education à l'Environnement. II a été proposé que cette formation se poursuive.
Parallèlement, deux agents de Figuig ont suivi une formation en Seine-Saint-Denis sur les espaces verts, dans les domaines de la création et de l'entretien (DEV et Ville de Noisy-le-Sec) en juin 2005.
Communication et Informatique – accueil d'un technicien de Figuig : du 29 août au 30 septembre 2005 (création d'un site Internet) ; du 7 au 30 novembre 2005 (informatisation des services de la Mairie).

En 2006

Les travaux pour le réaménagement du jardin du centre ville de Figuig ont pris fin, avec l'aide de deux techniciens de la Direction des espaces verts du Département de la Seine-Saint-Denis qui se sont rendus à Figuig et contribué à apporter des améliorations.
La formation de formateurs dans le domaine de l'éducation à l'environnement (animateurs d'associations et enseignants) s'est poursuivie à Figuig, en relation avec le projet de réhabilitation du jardin municipal, dans le cadre de sessions organisées par la Direction des espaces verts.

Les programmes de formation se sont poursuivis dans les domaines de l'eau, en partenariat avec Tremblay-en-France qui a accueilli deux stagiaires au sein des services de la régie municipale dans le cadre d'une convention avec le Département.
En matière d'éducation à l'environnement, la formation s'est poursuivie à Figuig, autour du projet de jardin municipal, avec l'intervention d'un agent départemental chargé des animations dans les parcs départementaux. Cette formation a débouché sur l'organisation en juin 2006 à Figuig d'une journée de l'environnement.
La formation pour l'entretien des espaces verts s'est poursuivie, à Figuig avec le déplacement de deux responsables du Parc de La Courneuve qui ont pu, sur le terrain, mesurer les résultats des formations précédentes et ainsi compléter les savoirs.