

Synthèse

Une coopération décentralisée tripartite France – Allemagne - Sénégal a été initiée à compter de 1989 entre les villes de Bouguenais, Ginsheim-Gustavsburg et la Communauté Rurale de Ballou. Cette coopération, originale par ce montage associant trois territoires, mobilise également les migrants originaires de cette communauté vivant en région parisienne. L'engagement a été matérialisé par la signature d'une charte de jumelage-coopération entre les trois collectivités signataires.

Ce rapport reprend l'ensemble des travaux, conclusions et recommandations d'une équipe d'évaluation franco-sénégalaise qui avait pour mandat d'apprécier plus particulièrement l'exécution du programme de coopération décentralisée mis en œuvre sur la CR de Ballou par l'ensemble des partenaires impliqués, et de proposer une mise en perspective quant à des évolutions futures. Le mandat confié à l'équipe d'évaluation concernait plus précisément le programme 2002-2004 dont l'objectif général est de renforcer le partenariat en cours avec les objectifs spécifiques suivants dans la communauté de Ballou par des actions de renforcement de la citoyenneté (programmes éducatifs, alphabétisation..), des programmes de développement économique et social (équipements villageois et renforcement des infrastructures éducatives, sociales et sanitaires) et l'appui au renforcement de la démocratie participative dans la communauté rurale.

Cette relation de coopération décentralisée existe désormais depuis 15 ans. L'évaluation a donc nécessairement pris en compte la trajectoire historique de ces relations et n'a pas raisonné en dehors des éléments de contexte et d'histoire qui ont conditionné la nature et le déroulement des programmes soutenus.

La démarche a consisté à rencontrer l'ensemble des acteurs impliqués dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des actions du jumelage-coopération en France, en Allemagne et au Sénégal. Les entretiens ont été réalisés sous formes de discussions sur la base d'entretiens semi-structurés durant lesquels les points essentiels ont été abordés en fonction du rôle de nos interlocuteurs dans la conception des actions, leur mise en œuvre ou leur suivi.

La Communauté Rurale de Ballou, fait partie du département de Bakel et de la Région de Tambacounda, elle rassemble une population d'environ 15 000 habitants (estimation).

Des éléments permettant de caractériser la situation de la CR de Ballou et les évolutions du contexte sont proposés au lecteur. La CRB se distingue par une géographie particulière marquée par l'éloignement, l'enclavement et la proximité avec les pays voisins et la présence de deux fleuves importants. Elle n'apparaît pas homogène du point de vue du peuplement, des relations avec l'environnement immédiat, elle est marquée par des clivages et des antagonismes politiques marqués, avec des oppositions fortes au sein du conseil rural actuel. Des problèmes fonciers existent qui risquent de s'aggraver compte-tenu des dynamiques de population, de la géographie de la CRB, de la dégradation des sols et des ressources naturelles. La présence de gros villages Soninké (Kounghany, Golmy, Yaféra, Ballou) qui peuvent atteindre 5000 habitants (sans tenir compte des migrants) est à considérer. La migration constitue une réponse ancienne, ancrée dans les habitudes et les systèmes de production mais dont la dynamique a

évolué. Par ailleurs, le contexte local a connu des évolutions récemment dans certaines constituent des bouleversements, tant au niveau des systèmes de production, au niveau institutionnel, comme en matière de conditions de vie.

Les acteurs principaux du jumelage-coopération sont les 3 collectivités signataires de la Charte (c'est à dire : la Communauté Rurale de Ballou, la Ville de Ginsheim-Gustavsburg et celle de Bouguenais), il n'en reste pas moins qu'il existe des différences notables en ce qui concerne la plus ou moins grande implication des habitants à cette dynamique d'échange et de coopération. La Ville de Bouguenais associe depuis le départ les citoyens volontaires à la réflexion et à la mise en œuvre de la coopération au travers d'une association : l'ABJC dont la composition a progressivement évolué en faveur de la société civile. On notera cependant que l'ABJC ne limite pas ses actions aux échanges avec Ginsheim et Ballou puisque la ville de Bouguenais (et donc l'ABJC) est également en relation avec la ville de Chiria en Roumanie, avec une collectivité du Nicaragua, et construit actuellement un partenariat avec une collectivité Palestinienne. La Ville de Ginsheim-Gustavsburg a pris cet engagement également très à cœur. Elle partage aussi cet engagement avec le monde associatif en associant la Förderverein aux actions et projets du jumelage. La Communauté Rurale de Ballou apparaît davantage comme le bénéficiaire de ce partenariat que comme un acteur à part entière. Le Conseil Rural considère qu'il représente la Communauté Rurale de Ballou dans son ensemble. Il existe cependant dans la Communauté Rurale de Ballou (et dans une moindre mesure à Bakel avec la présence physique de l'UPE dans cette ville) un dispositif d'animation mis en place par le jumelage-coopération (c'est à dire par les partenaires). Ce dispositif peut avoir tendance à être considéré comme un interlocuteur à part entière des partenaires du Nord. En France, le Comité de Liaison des ressortissants de la CRB, est associé aux discussions, rencontres ainsi qu'aux missions annuelles des partenaires dans la CRB.

Le rapport présente les compétences transférées au Conseil Rural ainsi que sa composition ; les acteurs de la société civile ainsi que les services déconcentrés présents localement et au niveau du département, et les projets intervenant dans la zone.

La charte de Jumelage-Coopération a été signée dès 1989 par les élus des trois collectivités, elle a entraîné un rapprochement des associations de migrants présents en Région Parisienne au sein du Comité de Liaison des ressortissants de la Communauté Rurale de Ballou.

Depuis le départ, chaque projet est systématisé dans les 10 villages (puits, moulins à mil) indépendamment des spécificités, du nombre d'habitants etc... De la même façon, dès qu'un projet mobilise des ressources humaines, les villages demandent (exigent ?) que les personnes impliquées soient originaires de leur communauté villageoise.

Un premier tournant a lieu à partir de 1992, alors que le Jumelage-Coopération prend conscience qu'il ne peut se cantonner à la réalisation d'infrastructures sociales (puits, moulins à mil, etc...) mais qu'il y a lieu également d'essayer d'agir sur les compétences et les capacités locales. C'est ainsi qu'est tenté le pari de l'ouverture par l'offre de sessions d'alphabétisation dans les deux langues locales, et par le démarrage d'un volet culturel centré autour de la mise à disposition de livres au niveau villageois. Une équipe technique est mise en place à raison d'un bibliothécaire et d'un alphabétiseur par village, qui bénéficient également de coordinateurs.

En lien avec l'alphabétisation, est créée l'Unité de Production d'Ecrits dont l'objectif initial

était de collecter des textes (contes, histoires) et de produire des documents en langues locales qui pourront être utilisés notamment par les classes d'alphabétisation.

La société civile a pris de plus en plus d'importance à Bouguenais, le rôle confié à l'ABJC étant essentiel, et celle-ci regroupant de plus en plus de citoyens avec un niveau de mobilisation rare pour une coopération décentralisée.

En 1998, deux évaluations s'intéressent au Jumelage-Coopération. La première concerne l'alphabétisation et est effectuée à la demande des partenaires qui souhaitent dresser un bilan critique de leur action dans ce domaine, elle est confiée au CEFPP. La seconde concerne les partenariats de coopération décentralisée franco-sénégalais, elle est confiée au GRET par Cités Unies France. Les constats et recommandations issus de ces évaluations sont présentés dans le rapport. Au fil du temps, le Jumelage-Coopération obtient des cofinancements des pouvoirs publics français.

Le document propose une schématisation des grandes périodes du Jumelage-Coopération qui permet de visualiser une certaine continuité en termes d'activités. Un autre schéma rassemble les principales évolutions sur la période au niveau institutionnel des partenaires du programme et du CLCRB.

Le programme 2002-2004 (mais aussi d'autres activités conduites sur la grande période 1989-2004) est d'abord étudié sous l'angle des actions réalisées. Ce programme apparaît globalement en continuité avec les actions initiées par le jumelage-coopération dans la Communauté Rurale de Ballou (CRB) depuis son démarrage. Ces actions, qui sont très diversifiées, portent sur les domaines suivants : amélioration de la vie quotidienne, alphabétisation en langues locales et en français, développement de la lecture et production d'écrits, activités socio-culturelles et socio-éducatives, soutien à l'éducation et appui à la démocratie locale.

Les activités du programme sont analysées au regard des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de viabilité et d'impact. La cohérence d'ensemble du programme nous semble relativement bonne. Différents tableaux permettent de donner une vision détaillée du programme en termes d'efficience comme de budget réalisé par rapport au prévisionnel.

Les modalités de fonctionnement du Jumelage-Coopération dépendent directement du dispositif mis en place au Nord comme au Sud et de la nature et de la qualité des concertations entre acteurs du Nord et du Sud. Les principales occasions de concertation sont les suivantes : la mission tripartite annuelle dans la CRB, les deux rencontres tripartites annuelles. Une analyse des circuits de prise de décision et des circuits de financement est conduite, ainsi que du suivi des actions. Il apparaît que bien souvent la phase d'analyse de la demande est insuffisante, en ce sens où les questions relatives à qui est demandeur, qui relaie cette demande, de quoi s'agit-il, à qui cela va-t-il profiter, pour quels objectifs, ... ne sont pas posées clairement. Une représentation des relations entre acteurs est envisagée afin de mettre en évidence les échanges et les flux entre les acteurs du programme.

Les acquis comme les difficultés du Jumelage-Coopération sont mises en évidence. Il en découle des recommandations d'ordre général et des recommandations plus opérationnelles.

Parmi les recommandations d'ordre général, la première provient du besoin exprimé

(consciemment ou non par de nombreux interlocuteurs) et pleinement partagé par les évaluateurs de refonder ce partenariat et notamment de s'interroger sur leurs motivations, leurs objectifs communs et spécifiques. L'ensemble des acteurs engagés devra et pourra se poser la question des principes et des valeurs qu'ils partagent (sur quoi est-on d'accord ?, qu'est-ce qui nous lie au delà de la Charte ? Quelles sont nos valeurs en matière de démocratie locale ? Quels principes mettons-nous en avant par rapport à la gestion, à l'éthique ? Quelle pratique de la transparence ?

Par ailleurs, la compréhension entre tous les partenaires du Jumelage-Coopération qui souffre des problèmes de traduction entre 4 langues nécessite l'exercice d'une transparence effective entre tous les acteurs.

Une des principales faiblesses du sud provient de l'absence de partage entre les élus et les forces vives du territoire : il conviendra donc de mettre en place des mécanismes d'implication de la population dans la CRB au niveau villageois et intervillageois.

Le Conseil Rural en situation d'orienter le développement sur son territoire semble extrêmement mal outillé, ceci amène naturellement à continuer à mettre l'accent sur le renforcement des capacités du Conseil Rural et à l'accompagner pour qu'il puisse trouver une juste place en matière d'animation du développement local. Le Conseil Rural aura tout à gagner en acceptant de s'appuyer sur la société civile à condition qu'on lui en montre l'intérêt. La dynamique associative, intéressante, mérite également d'être accompagnée et encouragée. La mise en place d'une structure de concertation au niveau de la CRB (lieu de réflexion, d'orientation, conduite du jumelage) favorisera grandement un meilleur fonctionnement et un partage de responsabilités entre élus et société civile organisée. Un travail autour du Plan Local de Développement, existant mais très décevant, pourrait donner l'occasion d'initier de nouvelles démarches et d'atteindre des résultats plus prometteurs.

Un accompagnement externe qui modifie la nature des relations actuelles entre les partenaires nous paraît souhaitable pour mettre en pratique ces évolutions, modifier la nature du suivi et redynamiser le partenariat.

Un autre principe d'ordre général constituerait à renforcer le budget de la Communauté Rurale de Ballou en affectant directement une partie des ressources financières sur le compte du Conseil Rural auprès du Trésor, pour les actions en rapport direct avec les compétences exercées par le Conseil Rural.

Les recommandations opérationnelles supposent de prendre le temps de remettre à plat la relation de partenariat entre tous les acteurs et de redéfinir le rôle de chacun de ces acteurs en fonction de cette discussion.

Les pistes proposées aux acteurs consistent à réinstaurer une collaboration avec les services techniques des villes des partenaires du Nord, à revoir l'opportunité des différents volets, à redéfinir les objectifs et les modalités de mise en œuvre de certaines actions, à envisager d'agir sur des actions à caractère économique, à favoriser des actions à un niveau intervillageois ou intercommunautaire (forces vives locales, migrants, jumelage-coopération) et à veiller à l'articulation entre les volets, les actions et éviter tout cloisonnement.

Nous mettons l'accent dans la conclusion sur les aspects d'ordre institutionnel. Quelles sont les structures impliquées aujourd'hui, lesquelles impliquer demain en fonction des

évolutions souhaitables ou obligatoires ?

La situation actuelle du partenariat est résumée et des propositions ouvertes sont faites aux partenaires : on peut considérer qu'au Nord un partage des responsabilités et des champs d'actions est possible entre les collectivités et la société civile :

- aux villes, l'aspect appui institutionnel, appui à la maîtrise d'ouvrage de la Communauté Rurale de Ballou, l'appui financier en terme de réalisations d'infrastructures, la mise à disposition d'un fonds de formation des élus et du monde associatif notamment,
- aux associations, ABJC comme Förderverein, des domaines comme l'appui à la mise en place de structures de concertation entre élus et populations, l'appui à la société civile notamment.
- un certain nombre de domaines pourrait voir une co-responsabilité d'interlocuteurs du Nord.

Ces précisions ne doivent pas nous faire oublier que tout en maintenant et renforçant la concertation entre l'ensemble des partenaires du jumelage, il est important d'aller progressivement vers un meilleur pilotage des programmes du jumelage à partir du Sud ; cela suppose :

- l'émergence d'un cadre local (de concertation, de pilotage) représentatif de la diversité de la Communauté Rurale à même de prendre en charge le pilotage du programme du jumelage, et au delà l'ensemble des problématiques liées au développement de la CRB,
- la tenue d'une rencontre tripartite (qui aboutit à un relevé de décisions) sur le terrain avec la participation de tous les acteurs concernés : CRB et sa société civile organisée ; la ville de Bouguenais et sa société civile représentée par l'ABJC ; la ville de Ginsheim-Gustavsburg et sa société civile organisée et des représentants du CLCRB.
- la tenue à mi-parcours de la mise en œuvre du programme d'activités annuel (juillet) d'une rencontre tripartite de suivi en Europe réunissant Bouguenais, Ginsheim et CLCRB.

Des propositions d'organisation sont faites aux acteurs du Sud, au niveau villageois et communautaire. L'enjeu à ce niveau est de faire du jumelage coopération Ballou/Bouguenais/Ginsheim l'affaire de toutes les composantes de la Communauté Rurale. Pour cela il faut essayer d'adopter une démarche de travail qui implique l'ensemble des acteurs locaux. La procédure de mise en place de ces instances, les critères de choix de leurs membres ainsi que leurs missions et modalités de fonctionnement doivent bien sûr être clairement définis et faire l'objet d'un consensus entre tous les acteurs concernés. Avant que le Conseil Rural ne s'engage dans une telle voie, il sera sans doute nécessaire qu'une partie de ses membres participe à des rencontres et voyages d'études dans des collectivités fonctionnant sur cette base.

Il conviendra de distinguer les différentes activités mises en œuvre, dans un esprit comparable à ce qui peut être envisagé au Nord. On peut alors formuler l'hypothèse d'un transfert de ressources directement au compte du Trésor Public pour ce qui relève strictement des compétences de la Communauté Rurale et d'une gestion par le cadre de

concertation ou de pilotage des actions, des activités et des agents locaux. Concernant la gestion financière par le cadre de concertation 2 scénarii sont envisagés.