

Evaluation du partenariat Vendôme-Boulsa - SYNTHÈSE

Introduction

Ce document rend compte de l'évaluation d'un partenariat de coopération décentralisée né en 1987. Dans un premier temps strictement associatif, ce partenariat a rapidement évolué du fait de l'implication des collectivités locales du Nord puis du Sud avec l'engagement d'une démarche de jumelage-coopération à compter de 1991.

Trois raisons militaient en faveur d'une évaluation : l'ancienneté de la relation et l'absence de bilan régulier, la « situation du jumelage » aujourd'hui bloquée depuis 2002, et l'accord entre les parties sur le principe d'une évaluation.

Le parti pris méthodologique a été de comprendre et d'expliquer le cheminement de cette relation afin de pouvoir apporter des propositions à cette tentative de résolution de conflits sans accabler l'une ou l'autre des parties. L'histoire du partenariat a été reconstituée à partir des points de vue du Nord et du Sud, et l'on constate que le vécu et la perception de la relation diffèrent au Nord et au Sud. Ces deux histoires et les propos tenus par les acteurs du nord et du sud permettent alors de décrypter une partie des difficultés, incompréhensions et des points de désaccord actuels.

Le rapport propose également un tour d'horizon de l'environnement institutionnel au Burkina Faso, qui est extrêmement riche et en évolution rapide ces dernières années. Les acteurs institutionnels et les règles et textes qui régissent la coopération décentralisée sont présentés. Il en va de même des évolutions possibles du processus de décentralisation. L'ambition de développement local du territoire du Sud étant clairement affichée par les acteurs du Nord, le document rappelle ce que l'on entend par développement local.

Le document présente les acteurs impliqués dans ce partenariat avec une attention particulière accordée à leurs trajectoires, aux changements et ruptures au nord et au sud. Des évolutions, des changements et des ruptures sont également intervenus en matière de personnes responsabilisés, de dispositif de coopération, de procédures, de circuit financier. Ces évolutions sont largement détaillées dans le document.

Les actions sont évaluées au regard des critères habituels : pertinence, efficacité, cohérence avec la difficulté majeure d'observer des actions dont la plupart ont été mises en œuvre il y a au moins trois ans, alors que l'absence de suivi-évaluation précis ne permet pas de mesurer clairement leur impact.

Les propositions ont pour objet d'envisager la construction d'un nouveau partenariat sur des bases négociées et concertées entre l'ensemble des acteurs impliqués.

A. Les acteurs du partenariat

□ La Ville de Vendôme

La ville de Vendôme est impliquée officiellement par la signature du jumelage coopération en 1991, la Ville siège au conseil d'administration du Comité de Jumelage Vendôme-Boulsa (CJVB) mais elle n'en assure pas la présidence. Elle a signé avec le CJVB une convention à partir de 1997 par laquelle elle lui délègue la mise en œuvre des actions de coopération à Boulsa.

□ Le Comité de Jumelage Vendôme-Boulsa (CJVB)

Il a pris la suite de l'association Les amis de Boulsa à la signature du jumelage-coopération. La Ville met à la disposition du Comité un local et une subvention de fonctionnement. Le comité a disposé d'une permanente de 1999 à 2004.

□ La commune de Boulsa

Chef-lieu de province et de département, la ville de Boulsa a été érigée en commune en 1986 avec un délégué communal désigné par l'Etat central. Lui ont succédé des préfet-maires, présidents de délégation spéciale jusqu'à 1995, où Boulsa a été une des 33 communes de plein exercice mises en place lors du premier acte de la décentralisation au Burkina Faso. Depuis 1995, Boulsa dispose d'un maire élu qui préside le conseil municipal.

□ Le comité de jumelage Boulsa-Vendôme (CJBV) ou comité de jumelage local

Le comité Local de Jumelage de Boulsa a été créé en 1992. Au départ les CLJ étaient des structures chapeautées par les pouvoirs publics. Le préfet-maire, président de la délégation spéciale en a pris la présidence. Puis, lors de l'érection de la commune en collectivité locale, la présidence du CLJ a « naturellement » été reprise par le maire de l'époque, Geoffroy Damiba. Cette disposition a été abandonnée en 2000 dans le contexte de mise en place de la décentralisation.

B. Des difficultés, des incompréhensions et des points de désaccord mal gérés,

- **Les difficultés** sont de plusieurs ordres : déficit de communication, méfiance, suspicion, mésententes entre responsables en charge du jumelage, actions inachevées ou échouées, absence d'outils de gestion des actions, détournement d'objectif, maladresse dans la gestion des événements, trop grande personnalisation des relations, etc. De tout cela il faut retenir que les causes sont essentiellement liées à l'absence de procédures et d'outils clairement définis (mais aussi concertés et adaptés) pour la gestion des actions du jumelage. Une autre question préoccupante mais délicate est la mésentente entre acteurs au niveau local; la gestion du pouvoir « le naam » est la cause de ce différent connu de tous mais dont les protagonistes évitent de parler.

Après analyse des difficultés, la mission attribue, au-delà du manque de procédures de gestion, une partie des causes de ces difficultés à des incompréhensions.

- **Les incompréhensions ou points de désaccord.** Les acteurs du jumelage Vendôme / Boulsa ont connu des difficultés liées à un certain nombre de faits que la mission a résumé ainsi :

La jeunesse des interlocuteurs du Nord à partir de 1996. A la différence de culture qui ne facilite pas en général les rapports entre acteurs du Nord et ceux du Sud, s'est ajoutée la jeunesse des responsables du comité de jumelage Vendôme/Boulsa.

La création de la Direction jumelage. La Direction du jumelage à Boulsa pour servir de relais à Vendôme sur le terrain a été imposée. Cette décision, particulièrement mal perçue par le sud, a constitué une pierre d'achoppement entre les acteurs du jumelage.

La gestion de la maison des jeunes. Ce « projet » n'était pas défini clairement au départ, sa gestion a suscité beaucoup d'interrogations à Boulsa, de nombreuses personnes ne

percevaient pas l'intérêt pour Boulsa de confier la gestion d'un équipement public aux vendômois (en dehors du loyer versé à la commune). En revanche, ils estimaient plutôt que les avantages tirés par les vendômois de cet équipement étaient supérieurs aux bénéfices retirés par leur commune (le seul loyer). Les vendômois se sont donc mis en situation d'être perçus comme des concurrents aux acteurs économiques locaux. Ils n'ont apparemment pas imaginé les problèmes suscités par leurs activités menées à la maison des jeunes. C'est ce qui explique probablement leur étonnement et leur incompréhension lorsque le contrat de bail n'a pas été reconduit et leur incapacité à accepter cette décision souveraine de la commune.

C. Des actions diverses, pertinentes mais présentant des limites

Les actions menées dans le cadre du jumelage touchent aussi bien l'éducation, la santé, l'environnement, l'hydraulique que l'économie. Il s'agit d'actions ponctuelles pour l'ensemble qui ne s'inscrivent ni dans un plan cohérent de développement, ni nécessairement dans la durée. **Bien quelles soient souvent pertinentes** (l'ensemble des réalisations listées ou visitées, répondent à des besoins essentiels et réels des populations bénéficiaires, même si nous avons été parfois amené à nous interroger sur la pertinence de certaines réalisations en lien avec leur contexte local), **elles présentent cependant certaines limites.**

La mission a relevé les limites des actions du jumelage Vendôme / Boulsa dont les moyens et les capacités à la maîtrise d'ouvrage restent parfois insuffisants. Cette insuffisance se révèle plus par des défauts de cohérence que par des manques de pertinence.

L'analyse des actions réalisées dans le cadre du jumelage Vendôme / Boulsa met en évidence trois difficultés principales : les limites d'action trop ponctuelles, les difficultés d'appropriation sociale des équipements, l'absence de prise en charge des frais récurrents ou d'entretien post réalisation par les promoteurs – bénéficiaires.

- **Les limites d'actions ponctuelles.** Toutes les actions réalisées dans le cadre du jumelage Vendôme / Boulsa ont vu le jour sur la base d'une simple demande. **Il n'existe pas de plan d'action cohérent construit et intégrant objectifs, stratégies et moyens.** Les études préalables sont rares, les objectifs généraux ou spécifiques sont rarement explicités projet par projet, les actions à mettre en œuvre ou les mesures d'accompagnement à prévoir ne sont pas détaillées, il n'existe pas de système de suivi-évaluation... L'impression dominante est celle d'un cheminement par rapport à des opportunités de projets dont les critères de choix n'apparaissent pas clairement, les détenteurs de la capacité à choisir variant d'ailleurs avec les périodes.
- **Les difficultés d'appropriation sociales des équipements collectifs** sont souvent sous estimées (en dehors du domaine de la santé et de l'éducation). Pour qu'un équipement rende les services qu'on attend de lui, il faut que la « collectivité » qui en a la charge, ou qui doit l'exploiter puisse se l'approprier. Elle doit avoir la cohésion, l'intérêt effectif et la capacité de le faire. Ces difficultés d'appropriations sont en partie dues à la nature des projets. Mais elles soulignent aussi les limites des capacités du comité de jumelage local et de ses correspondants. Ils sont mal armés pour concevoir et superviser des projets complexes. Ils ont trop rarement recours à des compétences extérieures. L'accompagnement, l'appui, parfois les formations qui augmenteraient les chances de réussites de ces opérations complexes ne sont pas toujours prévues.

La question de la propriété effective, et celle du partage des responsabilités vis-à-vis des infrastructures à vocation sociale ou économique ne sont pas toujours clairement réglées entre le comité local de jumelage et la municipalité de Boulsa. Il serait utile que ces montages tripartites fassent l'objet de contrat formel plus précis.

- **La prise en charge des frais récurrents ou d'entretien post-réalisation des infrastructures et équipements sociaux** n'est pas toujours prévue. Cette situation n'est pas propre aux actions du jumelage Vendôme/ Boulsa mais mérite d'être prise en compte dans les stratégies futures d'intervention du jumelage.
- **La gestion des crédits a posé des difficultés.** La plupart des actions relevant de l'appui à l'économie locale étaient financées à crédit. Mais en absence de procédure claire et de document contractuel précis, les remboursements n'ont quasiment pas été effectués. Cette situation, assez classique, crée un précédent négatif par rapport à d'éventuels financements d'actions futures, même à caractère collectif.

Le bilan révèle des actions conduites avec des degrés d'efficacité contrastés. L'ensemble des actions énumérées existe sur le terrain mais les résultats sont inégaux du point de vue de la qualité. Trois niveaux se distinguent : des actions réussies, des actions dont le résultat est mitigé, des échecs car l'absence fréquente de documents de projet et l'ancienneté des réalisations et actions nous ont amené à procéder de manière très schématique.

D. Quelle prospective et quelles recommandations ?

Sur la base des constats établis et des éléments de contexte local et national à prendre en compte, nous avons structuré la partie analyse prospective et recommandations en quatre axes principaux : le repositionnement des acteurs au Nord et au Sud, l'inscription du jumelage dans un processus de développement local, l'amélioration de la qualité (de l'authenticité) de la relation et le renforcement des capacités des acteurs du Nord et du Sud.

Une donnée préalable et essentielle consiste à prendre la mesure de l'état des relations entre les partenaires de cette coopération décentralisée : conflit au nord, conflit au sud et conflit entre nord et sud nous obligent à beaucoup d'humilité quant à ce qui peut être entrepris. Dans ces conditions, il est nécessaire de se donner du temps pour reconstruire. Car, il faudra du temps, une maturation et une véritable négociation avant de parvenir à un dispositif dans lequel les différentes parties seront « à l'aise »...

Nous avons ordonné les recommandations opérationnelles en fonction des axes principaux, cela doit constituer une proposition de démarche globale à même d'aider les acteurs du partenariat à reconstruire patiemment des relations de qualité, sans perdre la face. Ce ne sont que des propositions mais elles sont exigeantes, et le défi à relever est d'importance.

D.1. le repositionnement des acteurs au Nord et au Sud

L'ensemble des acteurs du partenariat doit trouver ou retrouver une place lui permettant de contribuer effectivement à son bon fonctionnement. Pour cela, il nous semble qu'un certain nombre de questions sont à traiter et à aborder.

- ❑ **S'interroger sur les objectifs poursuivis.** Les ambitions du Comité de Jumelage Vendôme-Boulsa d'accompagner la commune de Boulsa dans son développement local

restent trop vagues. A quoi fait-on référence ? Les attentes de Boulsa ne sont pas clairement explicitées non plus.

- ❑ **Créer les conditions d'une réelle coopération de société civile à société civile** (notamment par le renouvellement des acteurs et personnes impliquées au sein des structures partenaires). Il n'y a pas de structure locale en mesure d'assurer l'accompagnement des changements ni de mobiliser la population : le comité local de jumelage ne fait pas l'unanimité, le conseil municipal non plus même si sa légitimité n'est pas remise en cause. L'interlocuteur du nord, le comité de jumelage de Vendôme, également, est loin de faire l'unanimité (au nord comme au sud d'ailleurs) en raison des pratiques qui ont été les siennes et n'a pas de légitimité pour accompagner le changement ou mobiliser les populations locales au sud.

Les instances sont trop personnalisées, et leurs relations se résument trop souvent à des querelles interpersonnelles et des conflits de pouvoir qu'il conviendrait de dépasser. On est souvent très éloignés de l'intérêt général. Les élections locales, programmées pour 2005 (au plus tard début 2006), vont inévitablement conduire à la politisation des enjeux locaux et à l'exacerbation des rivalités entre leaders.

Selon les options actuellement retenues au niveau national, **le découpage administratif du département de Boulsa ne va pas être modifié** : il maintiendra la coexistence de deux espaces territoriaux au fonctionnement différents : la commune urbaine de Boulsa, regroupant la ville de Boulsa plus quelques villages limitrophes et le restant du département de Boulsa constitué de 35 villages qui ne seront pas érigés en commune rurale.

- ❑ **En France, clarifier les ambitions et les attentes de la Ville de Vendôme vis à vis de cette relation.** Il nous semblerait important de modifier l'équilibre Mairie-Comité par une implication plus forte de la Ville qui fixerait alors une ligne politique. La ville de Vendôme doit traduire sa volonté d'engagement ou non, et le degré d'investissement tant humain que financier qu'elle est prête à consacrer.
- ❑ **Dans l'hypothèse d'une continuation de la coopération**, les actions à promouvoir devront **respecter les orientations définies par les autorités du Burkina Faso**
- ❑ **Des modifications sont à introduire dans le fonctionnement des acteurs du nord et du sud au Burkina**

La commune de Boulsa : Elle est nécessairement maître d'ouvrage des projets et infrastructures réalisés sur le territoire de la commune **dans le cadre de cette coopération**. Le rôle de la commune dans ce partenariat est donc connu, **elle doit cependant mieux expliciter ses attentes (ce qu'elle attend et comment ?) et jouer pleinement le jeu de la concertation et de la coopération avec tous les acteurs.**

Le comité Local de Jumelage : La mise en place de la décentralisation a fait évoluer le rôle des comités de jumelage locaux. L'apparition d'un nouvel acteur : la collectivité locale (légitimé par l'élection) a naturellement eu des conséquences sur le positionnement des CLJ. Les comités locaux de jumelage peuvent alors continuer à jouer leur rôle dans l'ingénierie sociale au même titre que les autres acteurs. Ils peuvent aussi être sollicités par les municipalités comme maîtres d'œuvre du développement local. Dans le cas du

département de Boulsa, l'actuel comité local est donc un interlocuteur important mais non exclusif.

Compte tenu du souhait apparent de la Ville de Vendôme de promouvoir la démocratie locale, il serait souhaitable de s'assurer que le Comité Local de Jumelage de Boulsa répond bien aux exigences d'un fonctionnement démocratique et que sa légitimité soit reconnue par une majorité d'acteurs.

Pour conforter la légitimité du comité local de jumelage, nous voyons deux possibilités qui ont trait à une ouverture du comité vers la société civile. En matière de développement local, **l'expérience montre que le fonctionnement le plus fécond repose sur un binôme élus/société civile, lequel peut être appuyé par une équipe technique qui exécute les décisions ou apporte un appui**. La société civile (les habitants du territoire, les « forces vives ») étant impliquée dans la réflexion prospective, le diagnostic et les propositions, voire la mise en œuvre des actions, les élus étant principalement chargés de fixer des orientations et de trancher sur les décisions qui concernent leur territoire.

Il n'en reste pas moins que le comité local de jumelage a désigné un bureau exécutif dont le mandat n'arrive à terme qu'en 2005. Il ne s'agirait pas pour lui de se dessaisir mais de lui permettre de **retrouver une légitimité auprès des habitants de Boulsa.**

Le premier scénario consisterait à élargir la base sociale du comité en lui demandant de siéger au sein d'une structure de concertation inter-acteurs avec un ensemble de structures représentatives : acteurs institutionnels et société civile. Dans ce cas, le comité local ne serait plus l'unique représentant de la société civile mais serait un parmi d'autres, ce qui garantirait réellement la représentation de l'ensemble des habitants.

Le second scénario conduirait à un renoncement du comité local à fonctionner sur la seule base de son bureau exécutif afin d'aboutir à une dynamique nettement plus collective qui inclurait dans ce cas beaucoup plus l'assemblée générale.

Le comité de jumelage Vendôme-Boulsa gagnerait à fonctionner sur une base réellement collégiale, ouverte et respectueuse de son homologue.

La Ville de Vendôme doit faire connaître son choix de maintenir ou non ce partenariat de coopération décentralisée et le soutien qu'elle lui apporte.

D.2. l'inscription du jumelage dans un processus de développement local

La province du Namentenga dont Boulsa est le chef-lieu est la dernière province en terme d'indicateurs sociaux et de développement. « C'est la 45^{ème} province ! ». Nous avons donc affaire à la province réputée la plus pauvre d'un des pays les plus pauvres du monde. Les conditions de la qualité de vie (accès à l'eau, santé, accès à l'éducation) se sont en partie améliorées au niveau de la commune du fait de la mise en place d'équipements ou de services collectifs (publics ou privés) notamment depuis l'avènement de la décentralisation.

Cependant, **la mise en place d'équipements et d'infrastructures a relativement peu de répercussions sur les dynamiques économiques locales**. On ne dispose malheureusement d'aucun élément d'appréciation des dynamiques économiques à l'œuvre sur Boulsa, le département ou la province.

❑ **Une concertation à renforcer à tous niveaux pour un réel développement local**

Il existe un consensus sur la référence faite au développement local. Il n'en reste pas moins qu'il conviendrait de **préciser de quoi il s'agit**. **Le concept de développement local doit donc être clarifié** afin que tous les acteurs actuels mais également ceux qui seront amenés à s'y impliquer construisent **une culture commune** et poursuivent des objectifs à même de répondre à des enjeux identifiés conjointement.

❑ **Le besoin de définition d'un projet...partagé**

L'absence de définition d'un projet global a fait de la coopération décentralisée Vendôme- Boulsa une juxtaposition de projets individuels et collectifs sans réflexion d'ensemble. L'analyse des réalisations ou des procédures comme la situation du jumelage depuis 2002 attestent que l'on ne peut fonctionner à l'intuition ou à l'instinct, ou en se positionnant par rapport à des opportunités. Il importe donc de permettre aux acteurs locaux de se doter d'un véritable projet de société à l'échelle de leur territoire. Ce projet n'est en rien le projet du jumelage mais bien celui des acteurs auquel le jumelage pourrait contribuer de deux façons :

- en rendant possible cette démarche de planification du développement local par la mise à disposition d'expertise, de formations (notamment),
- en acceptant par la suite de contribuer ou de participer à certaines actions relevant du plan de développement local¹

❑ **Chercher à établir des relations, des articulations avec d'autres niveaux**

Une des conditions de réussite des démarches de développement est la recherche d'articulations avec d'autres niveaux de territoires plus englobants ou avec des territoires de même niveau.

D.3. l'amélioration de la qualité (de l'authenticité) de la relation

Un certain nombre de principes simples et d'axes de réflexion nous semble devoir être mis en avant dès lors que le souhait de reconstruire l'emporterait.

- ❑ **mieux se connaître** : Un travail approfondi nous semble nécessaire de part et d'autre, pour se questionner sur soi, son identité, sa culture, les valeurs qui la caractérisent.
- ❑ **restaurer la confiance, définir les droits et devoirs des différents partenaires en respectant les textes et réglementations, mais aussi en tirant profit des difficultés passées**
- ❑ **définir de façon concertée des outils de suivi-évaluation**

¹ Nous rappellerons ici qu'un plan de développement local existe mais qu'il n'a pas été élaboré avec la participation des habitants, qu'il ne priorise pas les actions et qu'il se limite au territoire communal.

- ❑ **informer les citoyens, pratiquer la transparence** : Au nord mais surtout au sud, il nous semble important de sortir de la relative confidentialité dans laquelle ses relations de partenariat se sont développées, il conviendra donc à ce titre de sortir de relations trop personnalisées. Il faudra de plus informer, c'est là la base de toute démarche qui cherche à inscrire la participation comme élément structurant et fondateur.
- ❑ **éviter les projets individuels**
- ❑ **définir des orientations plus ciblées sur des domaines moins conflictuels** : formation, information, communication, appui à la mise en œuvre de démarches de planification du développement local
- ❑ **rétablir des échanges du sud vers le nord**

D.4. le renforcement des capacités des acteurs du Nord et du Sud

La question de l'appui conseil à la maîtrise d'ouvrage apparaît comme une nécessité compte tenu des insuffisances constatées pour la conduite des actions de développement. Il est également important que le comité de jumelage et ses partenaires locaux bénéficient d'un accompagnement qui leur permette de mieux comprendre l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent. La question de la dynamisation du comité local de jumelage se pose au regard de sa faible capacité à mobiliser et à travailler avec l'ensemble des acteurs de la société civile. Outre ces besoins d'appui, l'ensemble des acteurs concernés gagnerait à être formé dans les domaines suivants : décentralisation, développement local, mobilisation sociale, cheminement d'une action de développement maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, formations techniques si besoin.

Conclusion

La période 2004-2006 pourrait être mise à profit pour contribuer à la définition d'un projet de société (ou projet de territoire). **Ce serait un moyen** pour renforcer et structurer des dynamiques locales existantes **(ou à susciter)** portées par des acteurs diversifiés. **La démarche pour y parvenir** devra inclure et impliquer l'ensemble des acteurs du territoire dans un souci d'engagement et de responsabilisation. **Loin d'être une fin en soi**, le plan de développement local **sera réactualisé périodiquement afin de tenir suffisamment compte des changements, évolutions et ne pas entrer dans une planification figée. Il importe en revanche de respecter les principes constitutifs des approches de développement local. Cette période sera également** l'occasion de tester la motivation et le degré d'engagement des acteurs pour modifier leurs pratiques et réfléchir sur une charte et des engagements respectifs **des différents acteurs de la coopération Vendôme-Boulssa** sur une base réellement négociée.