

Synthèse

Ce document reprend les principales conclusions de l'évaluation externe concernant l'association Guinée 44. L'évaluation se focalise essentiellement sur la période 2001-2005 en terme d'analyse rétrospective. Les attentes complémentaires vis-à-vis de ce travail sont de porter un jugement quant aux orientations définies lors d'un atelier-bilan de l'ensemble des partenaires réalisé à Kindia fin 2003 et d'analyser le positionnement et l'évolution institutionnelle de l'association.

L'étude a été réalisée par un binôme de consultants français (Sylvain Pambour) et guinéen (Ousmane Sako). La méthode de travail a consisté à rencontrer les acteurs impliqués sur ce partenariat au Nord comme au Sud dans leur diversité (individus, organisations, collectivités et ministères concernés), à visiter les réalisations et à recueillir le point de vue des ces acteurs sur la mise en œuvre des actions et sur l'évolution du partenariat. Des restitutions intermédiaires ont été organisées de part et d'autre, le rapport provisoire a fait l'objet de commentaires dont les consultants ont tenu compte pour produire un document définitif. Le texte du rapport est appuyé par des supports dessinés par Jacques Mercoiret afin d'en faciliter la restitution et l'appropriation, ces dessins figurent dans le corps du rapport final.

La coopération mise en œuvre par l'association Guinée 44 a été initiée par le Conseil Général de Loire-Atlantique à partir de 1987 sur la base d'un partenariat économique autour du secteur agroalimentaire. L'Association pour la Promotion Economique de Kindia est née à Kindia de la volonté du Nord d'avoir un interlocuteur au Sud alors que le monde rural et professionnel en guinée était encore peu structuré. Cette coopération a par la suite progressivement évoluée aboutissant en 1994 à la création de l'association Guinée 44 en France, dont le Conseil Général est un des membres fondateurs avec le Crédit Mutuel, la Chambre d'Agriculture, l'association Agir abcd. Parallèlement, une évolution de l'Association pour la Promotion Economique de Kindia est intervenue visant à séparer des secteurs d'activités distincts : développement rural, aménagement communal, entreprises, finances.

L'organisation des actions de Guinée 44 sur la période est restée fortement liée à cette réorganisation puisqu'elle comprend quatre volets : décentralisation, développement rural, entreprises du BTP et jeunesse culture.

Chacun de ces volets fait l'objet d'une analyse approfondie en terme d'identification des acquis, des contraintes et difficultés, ainsi qu'en terme de recommandations.

De manière globale,

- cette intervention s'inscrit dans le cadre des politiques nationales,
- le partenariat multiacteurs est dynamique et en voie d'élargissement permanent,
- Kindia est présentée comme une collectivité « modèle » en Guinée,
- cette coopération est très sollicitée par les différents départements ministériels guinéens, et valorisée par la coopération française
- la décentralisation en Guinée est en phase de construction et de consolidation.

Le programme s'avère être un programme de renforcement des capacités des collectivités et organisations des quatre secteurs. Pour chacun des volets, les résultats obtenus sont présentés par catégorie d'acteur et en fonction d'une distinction entre capacités institutionnelles, capacités techniques et capacités financières.

Le volet décentralisation est radiographié, les objectifs et attendus du programme sont rappelés, ainsi que la particularité de l'élargissement du territoire d'intervention de la Commune Urbaine de Kindia à l'ensemble de la Préfecture de Kindia à partir de 2004. D'un point de vue spécifique, l'appui de Guinée 44 a progressivement porté sur cinq domaines d'intervention :

- Le renforcement des capacités institutionnelles,
- Le renforcement des capacités financières,
- Le renforcement des capacités techniques et de la gestion administrative
- L'appui à la conduite des projets de développement urbain de la ville de Kindia,
- La mise en réseau des acteurs des collectivités locales de Kindia

Une équipe de 4 personnes a assuré la mise en œuvre du programme décentralisation. Elle est composée d'un responsable de volet et de trois conseillers formateurs.

Les principaux résultats du programme en terme de renforcement des capacités institutionnelles ont été obtenus par le biais des formations des élus, par l'organisation d'échanges intercommunaux, par l'appui au conseil communal. Un acquis important est la contribution du programme à l'élaboration du plan de développement communal Kindia horizon 2015, premier plan de développement communal d'une commune de cette envergure en Guinée.

Un travail important a été conduit pour renforcer les capacités financières de la Commune Urbaine de Kindia, puis celles de quelques Communautés Rurales de Développement de la Préfecture. L'ensemble des recettes fiscales a été identifié, cela a permis à la commune d'améliorer le niveau du budget communal notamment lors du besoin d'une importante contrepartie exigée par un programme de la Banque Mondiale pour réaliser des équipements communaux. Sur le plan financier, les collectivités guinéennes doivent faire face à une dégradation constante de la valeur du franc guinéen et à un niveau élevé d'inflation, ces deux phénomènes fragilisent leur situation financière et réduisent leur capacité d'action. Une analyse budgétaire conduite sur la période par Guinée 44 montre d'ailleurs l'affaiblissement du budget d'investissement communal au profit du budget de fonctionnement de la commune.

Une certain nombre de limites sont identifiées relatives notamment à l'absence de mise en œuvre des recommandations formulées par les différents conseillers formateurs mis à disposition de la Commune.

Un appui aux services a également été apporté afin de renforcer les capacités techniques de la collectivité communale. Des actions sont également menées visant à améliorer l'accès à l'eau potable par l'aménagement de sources dans les quartiers urbains ou les districts ruraux de la commune.

Les principales recommandations concernant ce volet visent à améliorer son pilotage et l'efficacité des actions de renforcement des capacités. Proposition est faite de distinguer le programme de renforcement de capacités des actions d'amélioration des conditions de vie des populations. Le rapport insiste sur le besoin de transparence des finances locales.

Le volet développement rural fait l'objet d'une analyse similaire. Le volet s'adresse aux groupements de producteurs, à leurs unions, à l'Association pour la Promotion Economique de Kindia qui les appuie et à l'ensemble des opérateurs de développement rural de la Préfecture. Dans un esprit identique à ce qui s'est passé sur le volet décentralisation, le programme a progressivement été étendu des unions historiques appuyées par l'APEK agriculture à l'ensemble des organisations de producteurs de la Préfecture de Kindia.

Le volet développement rural est conduit avec beaucoup de professionnalisme, les objectifs poursuivis sont pertinents, les évolutions qu'il a eu à connaître nous apparaissent positives. On retiendra essentiellement deux avancées significatives : la coordination entre intervenants du secteur développement rural et la prise de distance de Guinée 44 vis-à-vis des organisations qu'elle appuyait traditionnellement.

On pourra cependant regretter quelques points : l'insuffisante valorisation des nombreuses études réalisées ; le problème de commercialisation (et de transformation) de surcroît de produits périssables (fruits et légumes) nous semble insuffisamment pris en compte, le problème technique majeur que constitue également la gestion de la fertilité, la faible évolution dans le contenu des conventions passées entre Guinée 44 / APEK agriculture et les Unions en terme de types d'actions à mener.

Des propositions sont apportées pour essayer de lever ces différentes contraintes.

Le volet entreprise ou programme de renforcement des capacités des petits entrepreneurs de Kindia dans le secteur des BTP apparaît comme une démarche construite et originale. Guinée 44 s'est efforcé de tenir compte des acteurs existants (Centre de Formation Professionnelle, organisations préfectorale et régionale d'artisans, Association Guinéenne pour le Développement de l'Entreprise Privée) plutôt que de créer des interlocuteurs pour son projet.

L'approche mise en œuvre sur le volet se caractérise par son pragmatisme. Le diagnostic a débouché sur un plan de formation adapté aux besoins des artisans du secteur. Le Centre de Formation Professionnelle a été invité à élargir son champ d'intervention de la formation initiale à la formation continue, ce qui correspond bien à la politique du Ministère de l'Enseignement technique et de la Formation Professionnelle. La mise en responsabilité de maîtres artisans qui deviennent les co-animateurs des formations avec les enseignants du CFP nous apparaît également très positive et contribue ainsi à renforcer leur organisation.

Une des faiblesses de ce volet réside encore dans la difficulté pour les artisans formés à valoriser pleinement cette formation par de l'emploi. Par conséquent, l'objectif de permettre à des artisans de Kindia de décrocher des marchés publics sans être un objectif hors de portée nous semble devoir être placé à moyen voire à long terme. Les propositions faites ont pour objectif de consolider la dynamique en place, pour l'instant

centrée sur le territoire de la Commune Urbaine de Kindia.

Le volet jeunesse et culture a fait l'objet d'une analyse approfondie. Les partenaires de Guinée 44 sur ce volet sont la CAJEG de Kindia (coordination des associations de jeunesse de Guinée) et la MJC (Maison de la Jeunesse et de la Culture). Le programme de renforcement du mouvement associatif de Kindia concerne bien sûr également les associations de jeunes du territoire communal

En terme de dynamiques entre acteurs, le projet a engendré la création d'une coordination des intervenants en éducation et la création d'une plate-forme de concertation des intervenants du secteur de la jeunesse.

L'analyse des résultats du volet montre le fait que la CAJEG soit aujourd'hui reconnue comme étant l'interlocuteur en matière de jeunesse des services déconcentrés comme de la Mairie. La difficulté propre au milieu associatif jeune de pérenniser les structures et les dynamiques est pointée du doigt. On s'aperçoit également que la CAJEG parvient difficilement à fédérer les associations en l'absence des bourses que le projet lui permet d'octroyer pour le financement des projets associatifs. La mission considère que les problèmes d'insertion économique et d'emploi des jeunes sont insuffisamment appréhendés.

Les différentes recommandations relatives à ce volet font référence aux limites et insuffisances décelées, la principale consiste à épauler la Commune Urbaine de Kindia à se doter d'une véritable politique en faveur de la jeunesse.

Une analyse transversale du programme vient compléter ces analyses sectorielles : elle détaille la pertinence et la cohérence des actions, l'élaboration des projets et leur traduction en conventions, l'évolution des coûts du dispositif, la question du suivi des actions, la place de l'éducation au développement au côté de cet ensemble d'actions.

La pertinence comme la cohérence du programme sont jugées bonnes. L'élaboration des projets n'a pu être suffisamment investiguée, la mission considère cependant que leur traduction en conventions gagnerait à être revue en introduisant à la fois davantage de souplesse et en améliorant le suivi des conventions par l'intermédiaire de comités de pilotage élargis aux acteurs du territoire.

Au-delà de l'analyse transversale, les termes de référence de l'évaluation demandaient de considérer les orientations définies par l'association avec ses partenaires lors d'un atelier d'autoévaluation fin 2003.

Les principales orientations sont donc examinées : professionnalisation de l'équipe à Kindia, décloisonnement des volets et extension de l'aire d'intervention à l'ensemble de la région de Kindia.

Il en va de même des modifications induites par ces changements en terme de pratique du partenariat :

- accompagner l'élaboration de projets de territoire,
- tenir compte des priorités définies dans ces projets pour engager des coopérations ciblées,
- prendre de la distance et modifier le type d'appui apporté aux partenaires,
- proposer un appui technique et méthodologique à l'ensemble des partenaires de la Région,
- trouver des synergies avec les bailleurs et intervenants,
- faire des services techniques déconcentrés des structures pouvant recevoir une partie des appuis et des financements.

La professionnalisation de l'équipe par le passage d'une assistance technique expatriée conduite par des volontaires du progrès à une équipe de salariés guinéens est vue comme un progrès. Le décloisonnement des volets est une nécessité également en interne, le pilotage des volets et du programme dans son ensemble pourrait y contribuer. Cette interrogation sur le besoin de décloisonner nous semble davantage poser la question de l'articulation entre les acteurs du programme et même au-delà entre les acteurs du territoire

La plupart des modifications souhaitées en 2003 ont été effectivement mises en œuvre par l'association dans son nouveau programme à compter de 2004.

La question de l'extension de l'intervention de l'association Guinée 44 à l'ensemble de la région de Kindia étant de loin la question la plus complexe, elle fait l'objet d'une analyse plus fouillée, puis de propositions de trois scénarios :

- Scénario 1 : se concentrer sur le territoire de la Préfecture de Kindia.
- Scénario 2 : concentrer l'intervention sur la Préfecture de Kindia en amorçant la prise en compte de problématiques au niveau régional.
- Scénario 3 : raisonner toutes les interventions au niveau régional.

L'analyse du positionnement institutionnel de l'association est abordé de façon historique en tenant compte du processus engagé dans la durée, des acquis et difficultés rencontrés par le positionnement en tant qu'association de coopération décentralisée.

Les points de vue des principaux acteurs associés à la dynamique associative sont exprimés et des recommandations formulées pour tenter d'améliorer le fonctionnement et le positionnement. La plate-forme Guinée dont Guinée 44 est un des membres fondateurs avec Univers-Sel et l'association Nantes-Guinée est également considérée.

Le positionnement souhaité par Guinée 44 peut être résumé comme suit : animateur d'un partenariat multiacteurs de différents niveaux de collectivités et d'organisations ligériennes en direction de la région de Kindia.

L'analyse du positionnement institutionnel de l'association débouche sur deux scénarios prospectifs :

- Scénario 1 : obtenir du MAE comme des collectivités ligériennes la reconnaissance d'un rôle d'assembleur et mobilisateur de collectivités locales et d'acteurs multiples engagés en coopération avec Kindia et sa région.
- Scénario 2 : Faire de la Plate-forme Guinée (ou de toute autre organisation à créer), le complément de Guinée 44 pour ce qui concerne l'intervention au niveau de la Région de Kindia.