



# EVALUATION COOPERATION DECENTRALISEE AU BURKINA FASO

Tome 1

Synthèse

Christophe Mestre  
Nemaoua Banaon  
Avec l'appui de Marc Dembele

Lyon  
Août 2009



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

19 rue d'Enguien 69002 Lyon France

☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88

[ciedel@univ-catholyon.fr](mailto:ciedel@univ-catholyon.fr) [www.ciedel.org](http://www.ciedel.org)

## SOMMAIRE

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Une coopération au cœur d'enjeux d'importance au Burkina Faso comme en France.....</b>                 | <b>3</b>  |
| <b>2. Etat des lieux sommaire de la coopération décentralisée franco-burkinabé.....</b>                      | <b>4</b>  |
| <b>3. Evaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé.....</b>                                   | <b>6</b>  |
| 31. Au niveau des actions et relations de coopération décentralisée.....                                     | 6         |
| 32. Au niveau des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée.....                                    | 9         |
| 33. Au niveau de la politique française d'appui à la coopération décentralisée.....                          | 10        |
| <b>4. Recommandations pour les différents acteurs de la coopération décentralisée franco-burkinabé .....</b> | <b>13</b> |

## **1. Une coopération au cœur d'enjeux d'importance au Burkina Faso comme en France.**

---

La période actuelle est marquée au Burkina Faso par une dynamique d'approfondissement de la décentralisation qui met les collectivités territoriales burkinabé face à de nouveaux enjeux. Le transfert de compétence longtemps attendu est en train de rentrer dans les faits, avec la promulgation des différents décrets et le transfert des équipements qui étaient jusque là à charge de l'Etat ou des communautés. Les instruments d'appui au processus de décentralisation tel que le FPDCT (Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales) sont en cours de mise en place. Enfin, les différents acteurs sont aujourd'hui unanimes pour reconnaître le rôle des collectivités territoriales en matière bien entendu de lutte contre la pauvreté et les inégalités, dans le cadre de la poursuite des objectifs de développement du millénaire, mais aussi leur rôle comme acteur du développement économique des territoires.

Ceci a pour conséquence d'une part de renforcer la charge des responsabilités qui reposent sur les collectivités territoriales et d'autre part de contribuer à la nécessaire recomposition des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat. L'augmentation des responsabilités des collectivités territoriales s'accompagnera logiquement, même si cela reste progressif d'une évolution des rapports de force entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés et l'administration centrale.

La coopération décentralisée est au cœur de ces évolutions, et les relations des collectivités burkinabé avec leurs partenaires français ou d'autres pays sont un des facteurs clefs dans la construction de leur capacité à assumer ces nouvelles responsabilités et à construire de nouvelles relations avec l'Etat.

En France les évolutions institutionnelles liées à la réforme annoncée des collectivités territoriales françaises et leurs implications en termes de répartition de compétences et de moyens entre les collectivités va influencer directement la coopération décentralisée. De plus la crise économique se manifeste par des tensions dans les budgets des collectivités territoriales et dans le budget de l'Etat qui se traduisent par des arbitrages budgétaires plus serrés que par le passé.

Dans une telle situation, de nombreux acteurs des collectivités territoriales de toutes tailles et de tous niveaux sont porteurs de la conviction que l'ouverture internationale est plus que jamais nécessaire pour les collectivités territoriales et les acteurs de leurs territoires, mais leurs institutions sont de plus en plus exigeantes sur la qualité et le caractère concret de leur argumentaire.

Le maintien et le développement de coopérations décentralisées avec des collectivités territoriales de pays en voie de développement comme le Burkina Faso demandera donc à ceux qui les portent, les pilotent et les défendent de pouvoir être de plus en plus clairs sur les motivations à coopérer et l'apport de ces coopérations pour les territoires ici et là-bas.

La pérennité de la coopération décentralisée avec les pays de solidarité dépendra donc de la capacité à pouvoir en démontrer l'intérêt pour le développement des territoires.

Enfin, les grands enjeux internationaux, en particulier les enjeux environnementaux et climatiques, mais aussi les enjeux en termes d'équité et de répartition des richesses touchent directement les collectivités territoriales. A ce titre, ils concernent aussi la coopération décentralisée qui a un rôle à jouer pour que les collectivités et leurs organisations puissent se construire une doctrine, faire entendre leur voix et agir localement pour relever ces enjeux mondiaux.

La coopération décentralisée franco-burkinabé, par son importance et son potentiel est au cœur de ces enjeux. La présente évaluation a pour ambition de contribuer à permettre aux acteurs de la coopération décentralisée de les relever.

## **2. Etat des lieux sommaire de la coopération décentralisée franco-burkinabé**

---

La coopération décentralisée franco-burkinabé, se caractérise comme étant :

### **Une coopération ancrée dans l'histoire, mais toujours actuelle**

La coopération décentralisée franco-burkinabé est une coopération issue de relations de solidarité entre citoyens, entre paroisses ou diocèses français et burkinabé. Ces relations ont débouché il y a plus de 40 ans sur la mise en place des premiers jumelages-coopération de l'histoire des jumelages. Alors que jusqu'à ce jour ce sont sans doute plus de 200 relations de jumelage formelles ou non qui se sont nouées (dont certaines sont à ce jour inactives), de nouvelles relations naissent chaque année, faisant de la coopération décentralisée franco-burkinabé une relation à la fois ancrée dans l'histoire et profondément contemporaine.

### **La coopération décentralisée la plus importante sur le plan numérique tant en France qu'au Burkina Faso.**

Cette coopération concerne un peu plus de 110 partenariats vivants entre collectivités territoriales. Cela veut dire qu'environ un tiers des collectivités territoriales burkinabé sont concernées par une relation de coopération décentralisée avec une collectivité territoriale française.

### **Une coopération « de proximité », essentiellement communale**

La coopération décentralisée franco-burkinabé est une relation qui concerne, en France comme au Burkina Faso, avant tout des communes, et plutôt des communes moyennes et de petites tailles en France et des communes rurales au Burkina Faso. Il s'agit d'une coopération « de proximité » dans laquelle un tissu de citoyens, d'organisations locales (comités de jumelage mais aussi associations de tous genre, établissements scolaires, structures de santé...) sont en relation et développent des modalités d'échanges qui favorisent les relations interpersonnelles. A ce titre, il s'agit d'une coopération essentiellement axée sur l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau).

### **Des relations qui évoluent du jumelage à la coopération décentralisée**

Avec le processus de décentralisation au Burkina Faso, qui a vu avec la communalisation intégrale la mise en place en 2006 de 302 communes rurales en plus des 49 communes urbaines déjà existantes, et de 13 régions, les relations de jumelage qui existaient dans leur immense majorité évoluent vers des relations de coopération décentralisée dans le cadre d'une relation conventionnelle entre les collectivités françaises et burkinabé comme cela est prévue par les textes en France comme au Burkina Faso.

### **Des relations que l'on peut classer à ce jour en quatre grands types :**

A ce jour, l'ensemble des relations de coopération décentralisée vivantes peuvent se classer en quatre grands types :

#### **- *Des relations de jumelage, marquées par une approche humanitaire***

Ces relations, incontestablement les plus nombreuses, sont issues des origines de la coopération décentralisée franco-burkinabé. Elles sont marquées par une approche de la coopération assistancielle et centrée sur les questions sociales (l'éducation, la santé et l'accès à l'eau mais aussi la prise en charge des nécessiteux), et souvent par une forte implication citoyenne en France comme au Burkina Faso.

#### **- *Des relations de projet marquées par une approche d'aide au développement***

Ces relations sont des relations centrées sur la mise en place d'actions de développement sur le territoire de la collectivité partenaire, actions de développement visant à favoriser le développement des territoires (équipements sociaux et productifs, microcrédit, développement agricole...) et à organiser les habitants pour le gérer (comités de développement, animateurs locaux...).

- ***Des relations techniques marquées par une approche d'appui institutionnel***  
Ces coopérations, plus rares et plus récentes, sont des relations de collectivité territoriale à collectivité territoriale, centrées sur le renforcement de l'institutionnalité de la collectivité territoriale burkinabé. Ces relations se développent avec la mise en place de la décentralisation intégrale et le transfert de compétences aux collectivités burkinabé.
- ***Des relations de territoire à territoire marquées par une approche d'intérêt mutuel***  
Ces relations, peu nombreuses, sont des relations où les collectivités territoriales, ici et là-bas, impliquent dans la relation de coopération de nombreux acteurs du territoire (associations, établissements d'enseignement, structures de santé...). Cette relation est marquée par la recherche d'un intérêt mutuel dans la relation, la collectivité française comme la collectivité burkinabé ayant leur intérêt dans le développement de la relation.

Globalement, on assiste à une évolution des relations de coopération. Les relations de jumelage au sens strict, marquées par une approche humanitaire, ont tendance à évoluer vers des relations d'un des trois autres types, les comités de jumelage restant généralement actifs dans la relation.

#### **Des relations inégalement réparties sur le territoire burkinabé**

Les relations de coopération décentralisée sont distribuées de manière inégale sur le territoire burkinabé, la majeure partie d'entre elles étant concentrées autour de la capitale et le long des axes de communication. Ainsi certaines régions, comme l'Est ou le Nord du pays bénéficient de très peu de relations de coopération décentralisée. Cette situation crée une inégalité entre les régions qui est fortement ressentie par les élus burkinabé.

#### **Des relations qui se développent indépendamment des pouvoirs publics français**

Enfin, ces relations sont des relations qui se sont mises en place indépendamment des pouvoirs publics français et qui se développent de manière autonome.

Si chaque année, environ 15 % des coopérations bénéficient d'un financement public de l'Etat français, rares sont les coopérations décentralisées qui s'inscrivent dans une recherche régulière de financement public, la grande majorité des relations de coopération décentralisée se développant sur les ressources propres des collectivités et sur la mobilisation du tissu associatif local.

### **3. Evaluation de la coopération décentralisée franco-burkinabé**

---

L'évaluation s'est attachée à faire un bilan de la coopération décentralisée franco-burkinabé à trois niveaux :

- Au niveau des relations et des actions de coopération décentralisée proprement dites, à partir de l'analyse d'un échantillonnage d'une vingtaine de relations de coopération décentralisée au Burkina Faso et en France
- Au niveau des différents dispositifs d'appui tant en France qu'au Burkina Faso
- Au niveau de la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé.

#### **31. Au niveau des actions et relations de coopération décentralisée**

**Par rapport aux actions mises en œuvre, les principaux résultats et effets de la coopération décentralisée franco-burkinabé sont les suivants :**

- **Le développement d'un tissu de relations et d'échanges**  
La coopération décentralisée du fait de sa durée, de la multiplicité des acteurs impliqués a permis de multiplier les relations et les échanges entre individus et organisations, générant autant d'occasions de rencontres, d'échanges interculturels, d'ouvertures sur le monde et de possibilités de manifester concrètement les valeurs de solidarité qui animent les acteurs de la coopération.  
Ce champ reste toutefois encore mal étudié, tant en France qu'au Burkina Faso, pour mieux connaître les effets de ces relations et échanges mutuels sur les individus et leurs organisations.
- **De nombreuses réalisations concrètes qui améliorent les conditions de vie des populations**  
La coopération décentralisée franco-burkinabé a fait beaucoup et continue à faire beaucoup pour l'amélioration au quotidien des conditions de vie des burkinabé : construction et équipement d'écoles, creusement et équipement de forages, mise en place de cantines scolaires, dotation de moulin pour alléger le travail des femmes, construction de centre de santé, construction de latrines... les réalisations dans le cadre de la coopération décentralisée sont innombrables, contribuent à leur mesure à l'amélioration des conditions de vie des habitants et à l'atteinte des OMD.  
Ces réalisations souffrent toutefois d'un réel problème d'appropriation et de pérennisation. Les équipements sont mal entretenus, tombent souvent en panne. Les systèmes de gestion fonctionnent mal ou pas. Les caisses collectives ou villageoises sont rarement abondées ne permettant pas de faire face aux travaux de réparation ou d'entretien nécessaires. Souvent, les partenaires burkinabé doivent compter sur la coopération décentralisée pour la réhabilitation des équipements mis en place par cette même coopération.
- **Un appui aux collectivités territoriales et à la décentralisation contrasté**  
Aujourd'hui, l'immense majorité des jumelages s'inscrit dans des relations de coopération décentralisée formalisées entre collectivités territoriales françaises et burkinabé. Toutefois cette évolution institutionnelle ne s'accompagne pas toujours d'une réelle pratique d'appui aux collectivités burkinabé.

Dans le cas des communes rurales, les collectivités françaises ont tendance à contourner les collectivités burkinabé. Si cette pratique pouvait se comprendre au début de la mise en place des communes rurales fin 2006, alors qu'elles n'avaient pas de moyens et que les collectivités françaises privilégiaient la réalisation des actions sur le renforcement des communes, cela est plus difficile à justifier près de trois ans plus tard, alors que la plupart des communes rurales ont commencé à se doter de personnel, ont un budget et ont justement besoin d'une

reconnaissance institutionnelle de leurs partenaires pour accroître leur légitimité et développer leurs compétences.

Dans le cas des communes urbaines il existe encore des exemples où la collectivité burkinabé est contournée par la collectivité française. Mais on constate le développement d'initiatives d'appui à l'institutionnalisation des communes :

- appui au renforcement des services techniques par le financement dégressif de personnel,
- mise en place d'actions visant à améliorer le recouvrement fiscal au bénéfice des communes
- implication de la coopération décentralisée dans le champ du développement économique pour contribuer à générer des richesses sur le territoire qui amélioreront le potentiel fiscal de la commune et la capacité des citoyens à prendre en charge le coût des services publics
- prise en compte progressive des différents champs d'intervention des collectivités (état civil, police, urbanisme, traitement des déchets...) pour leur permettre d'assumer les compétences qui leur sont transférées par la loi.

Dans le cas des régions et des dispositifs de coopération décentralisée concernant un ensemble de communes, c'est sans doute là que - du fait de la complexité des situations - la profondeur de la réflexion en matière d'appui à la décentralisation est la plus aboutie avec la recherche de solutions innovantes (appui à la mise en place d'association de communes préfigurant les futures intercommunalités, appui à la mise en place d'une agence régionale de développement...). Mais dans la majeure partie des cas, ce sont des initiatives qui commencent juste à se mettre en place.

#### **Des résultats et des effets qui concernent encore peu les institutions municipales ou régionales :**

Les effets de la coopération décentralisée sont à ce jour essentiellement des effets en matière d'échanges, de relations interpersonnelles et en matière de participation à la mise en œuvre opérationnelle d'actions de développement.

En dehors de quelques exceptions amplement connues, les effets de la coopération décentralisée en matière d'appui à la décentralisation restent encore largement à venir. Cela s'explique sans doute par le caractère récent de la communalisation intégrale, mais aussi par la difficulté de la grande majorité des collectivités françaises à appréhender de manière opérationnelle la problématique de l'appui institutionnel.

#### **Sur le plan des relations entre les collectivités françaises et burkinabé, le bilan en matière de qualité partenariale est le suivant :**

Les relations partenariales entre collectivités françaises et burkinabé sont dans la majeure partie des cas marquées par un manque de dialogue. En effet l'époque où les collectivités françaises ou les comités de jumelage imposaient ce qu'ils pensaient bon pour leurs partenaires est quasiment révolue. Toutefois on constate une réelle difficulté des collectivités à construire leur coopération sur l'élaboration d'un diagnostic partagé des deux territoires permettant d'en clarifier les enjeux respectifs et donc d'identifier conjointement les domaines prioritaires pour la coopération décentralisée. Cette difficulté fait que dans la majeure partie des cas, la relation reste marquée par une approche par la demande, où les collectivités burkinabé se posent la question de savoir quelles demandes peuvent être recevables aux yeux de leur partenaire français et où les collectivités françaises, face à chaque nouvelle demande se posent la question de savoir quels en sont les enjeux cachés.

Cette situation se retrouve dans l'analyse des dispositifs institutionnels entre les collectivités :

- au niveau des dispositifs politiques

La plupart des coopérations décentralisées ont réalisé un gros travail de clarification de leur relation en concevant et en mettant en place des dispositifs politiques (comités de pilotage par exemple) destinés à être les espaces de prise de décision.

Malheureusement, on constate que ces dispositifs politiques ne fonctionnent pas de manière optimum faute d'un réel dialogue politique entre élus. Or ce dialogue politique ne peut se tenir que si d'une part il existe un minimum de diagnostic partagé des territoires et si d'autre part les motivations respectives à coopérer ont été éclaircies. Or les motivations à coopérer sont très rarement évoquées, en particulier du côté de la collectivité française, ce qui amène à une relation déséquilibrée, la collectivité française se positionnant comme apportant tout sans rien recevoir, et la collectivité burkinabé se positionnant comme recevant tout sans rien apporter.

- au niveau des dispositifs techniques

Plusieurs relations de coopération décentralisée ont pris l'option que ce soient les services de la collectivité burkinabé qui soient en charge de la mise en œuvre opérationnelle de tout ou partie des actions conçues dans le cadre de la coopération décentralisée. Un opérateur d'appui -sans fonctions opérationnelles- peut venir renforcer ce dispositif, avec une fonction d'accompagnement de la collectivité burkinabé. De même les services techniques de l'Etat burkinabé peuvent également intervenir pour renforcer les services de la collectivité. Cette option est très largement minoritaire.

Mais de fait la majeure partie des collectivités territoriales françaises ont fait le choix d'externaliser le dispositif technique auprès d'un (ou plusieurs) opérateur privé (bureau d'étude, ONG, comité de jumelage) burkinabé ou international qui met en œuvre en lieu et place de la collectivité burkinabé. Ce choix est justifié au nom de la recherche de l'efficacité. La bonne fin de l'action est vue comme plus importante que le renforcement des capacités de la collectivité par l'exercice de ses compétences.

- au niveau des dispositifs financiers

Là aussi, plusieurs coopérations décentralisées ont fait le choix que les transferts financiers liés à la relation de coopération décentralisée se fassent de collectivité à collectivité, respectant ainsi les règles de gestion des fonds publics.

Dans la majeure partie des cas, les transferts financiers contournent la collectivité partenaire. Les ressources financières sont transférées par la collectivité française à l'opérateur technique, qui devient à la fois opérateur, ordonnateur et payeur et qui de fait -volontairement ou non- se positionne en écran entre les deux collectivités.

La qualité partenariale des relations de coopération décentralisée est donc dans la plupart des cas insatisfaisante. Les collectivités françaises ne font pas de la collectivité burkinabé leur partenaire au sens propre du terme. Cette situation, vécue par les collectivités burkinabé comme un signe de méfiance de la part des collectivités françaises a pour conséquence de déresponsabiliser les collectivités burkinabé par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de la relation de coopération décentralisée.

Cette situation génère des non dits, provoque des tensions entre les collectivités et permet difficilement d'évoluer vers une relation qui contribue à renforcer les collectivités dans l'exercice de leurs responsabilités et de leurs compétences.



## **Sur le plan de la cohérence entre les coopérations décentralisées et avec les politiques et programmes**

Globalement, les actions de la coopération décentralisée sont cohérentes avec les principales orientations politiques du gouvernement burkinabé contenues dans le CSLP. Elles sont également cohérentes avec les orientations de la coopération française contenues dans le DCP.

Par contre il existe peu de cohérence entre les différentes coopérations décentralisées. Généralement celles-ci s'ignorent et quand elles interviennent sur un même territoire, elles ont plus tendance à fonctionner de manière parallèle qu'à se concerter.

Il existe quelques rares mais notables exceptions à cet état de fait. Ces exceptions sont de deux ordres :

- quand il existe la volonté politique des élus burkinabé de faire se coordonner les coopérations décentralisées autour du projet de la collectivité burkinabé, pour que les interventions s'articulent et se complètent, créant de la synergie au lieu de simplement s'additionner,
- quand il existe la volonté politique des élus français. Ce cas est particulièrement sensible dans des coopérations de niveau pluri-communal où un ensemble de communes et intercommunalités d'un même territoire (département, région) sont impliqués dans des relations de coopération décentralisée et où le Département ou la Région joue le rôle d'ensemblier de ces coopérations, en se constituant de fait en dispositif « intermédiaire ».

### **La coopération décentralisée, une coopération à forte valeur ajoutée qui peine à s'opérationnaliser.**

La coopération décentralisée, face aux enjeux actuels des collectivités au Burkina Faso et en France, est une coopération qui a un fort potentiel de valeur ajoutée : fondement politique, inscription dans la durée, capacité d'appui institutionnel...

Toutefois cette forte valeur ajoutée se traduit encore trop rarement dans la pratique. Ceci se doit au manque de portage politique de beaucoup de coopérations, à un manque de compétences des acteurs des collectivités françaises en matière d'accompagnement de leurs partenaires, à une mauvaise appréciation par les acteurs français des besoins de leurs partenaires burkinabé et à une difficulté de la part des acteurs des collectivités territoriales burkinabé à se situer sur ce plan par peur de perdre les bénéfices matériels actuels que leurs apportent les relations de coopération décentralisée.

## **32. Au niveau des dispositifs d'appui à la coopération décentralisée**

Les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée sont nombreux, diversifiés et couvrent des fonctions extrêmement hétérogènes et imbriquées tant sur le plan politique que technique et financier.

Les différents dispositifs d'appui sont peu ou mal coordonnés entre eux, ce qui a pour conséquence que la majeure partie des acteurs de la coopération décentralisée a recours à plusieurs de ces dispositifs. Comme ils diffusent des messages et des approches qui sont cohérents et complémentaires, cela a pour conséquence positive de contribuer à faire évoluer les acteurs des coopérations décentralisées.

Par contre, cela contribue à un manque d'efficacité des dispositifs d'appui qui sont plusieurs à être sollicités sur la même question par les mêmes acteurs.

Ce manque d'efficacité qui s'accompagne d'une sur-sollicitation des dispositifs d'appui, a pour conséquence :

- de niveler l'appui par le bas  
Les acteurs des dispositifs d'appui étant soumis à de nombreuses sollicitations, ils n'ont pas ou ne prennent pas le temps de s'intéresser aux questions de fond, aux questions complexes, qui restent alors sans réponse,
- rendre peu lisible les besoins des acteurs  
Les acteurs des dispositifs d'appui ont du mal, du fait de cet afflux de sollicitations et du peu de temps qu'ils peuvent y consacrer, à identifier clairement quels sont les besoins d'appui des acteurs,

Par contre, il existe des évolutions positives, qui ouvrent des pistes pour améliorer l'appui :

- l'intérêt dans la mise en synergie des différents dispositifs entre eux. Des actions conjointes (comme par exemple des missions partagées) permettent aux dispositifs de se décloisonner et de mieux travailler ensemble.
- la mise en place de groupes de travail réduits entre acteurs de la coopération décentralisée, autour de problématiques communes et d'importance avec la participation d'un des acteurs de l'appui permet de produire et de produire pour tous.
- la mise en place de dispositifs d'appui locaux, de « dispositifs intermédiaires », pour des coopérations décentralisées d'un même territoire, qui articulent des fonctions politiques (concerter et définir des orientations), financières (appuyer des relations de coopération qui s'inscrivent dans ces orientations) et techniques (appui, accompagnement, formation) montre qu'à une échelle locale (département, région) et en direction d'un ensemble d'acteurs ayant des enjeux communs il est possible d'avoir de réels résultats.

### **33. Au niveau de la politique française d'appui à la coopération décentralisée**

La politique française d'appui à la coopération décentralisée s'est progressivement clarifiée durant ces dernières années, que ce soit sur le plan de la définition des orientations, des instruments (modalités de financement des relations de coopération décentralisée et des organisations d'appui, mesures d'accompagnement...) et du dispositif institutionnel. A ce jour, la politique française d'appui à la coopération décentralisée franco-burkinabé se caractérise par :

#### **- Des orientations politiques :**

Alors que pendant longtemps, la principale orientation était de favoriser et développer l'action extérieure des collectivités territoriales, depuis quelques années et en particulier depuis 2006, des orientations politiques de plus en plus précises sont fixées.

Au-delà des orientations globales de l'aide française (cohérence entre les interventions et avec les politiques publiques du pays, françaises et internationales ; effet levier et synergie entre les bailleurs...), ces orientations sont principalement les suivantes :

- la clarification du champ de la coopération décentralisée comme étant exclusivement celui des relations portées directement par des collectivités ;
- l'incitation à l'action concertée des collectivités en France comme dans les pays de coopération ;
- la priorité donnée aux coopérations décentralisées visant l'appui institutionnel et le renforcement de la gouvernance locale de la collectivité partenaire ;
- la fixation de priorités thématiques (NTIC, eau et assainissement, culture...).

#### **- Un cadre de définition des orientations politiques :**

Ces orientations font l'objet de discussions régulières entre la DAECT et les principales associations de collectivités territoriales. Celles-ci sont complétées par le renforcement d'un espace institutionnel de dialogue avec les acteurs de la coopération décentralisée -la CNCD- et la multiplication de temps d'échanges (assises, ateliers, séminaires).

#### **- Un dispositif institutionnel :**

Le dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée est constitué d'une part de la DAECT, des SGAR en région et du SCAC au Burkina Faso, qui interviennent directement dans l'instruction et le suivi des projets et d'autre part d'une mise en cohérence entre la DAECT du MAEE et la DDS du MIIINDS, dont les appels à projet sont couplés et d'une mise en cohérence encore en cours de construction avec l'AFD.

#### **- La mobilisation d'un ensemble d'instruments :**

L'instrument principal est l'instrument budgétaire avec le cofinancement des projets présentés par les collectivités territoriales. Il n'y a pas de budget prédéfini par pays, mais ces dernières années

10 à 20 projets ont été financés pour une enveloppe comprise entre 700 000 et 1 000 000 d'euros. Le financement de projet est complété par un ensemble de mesures d'accompagnement, en particulier la participation de la DAECT à la production de références sur la coopération décentralisée, un appui financier aux fonctions d'appui des réseaux régionaux, à l'ouverture internationale des principales associations de collectivités territoriales et à l'organisation des assises de la coopération décentralisée.

**Dans le cas de la coopération décentralisée franco-burkinabé, une politique dont les résultats commencent à se faire sentir mais restent à confirmer :**

Globalement, on constate une bonne cohérence entre les actions des collectivités territoriales et les orientations des politiques burkinabé, françaises et internationales. Par contre cette cohérence des orientations ne se traduit pas par une cohérence des interventions. La coopération décentralisée continue très majoritairement à intervenir de manière isolée, sans lien fort avec les instruments des politiques nationales, bilatérales et internationales. Ceci a pour conséquence que l'effet levier des financements de l'Etat français aux actions de coopération décentralisée est avant tout un effet levier en direction des collectivités territoriales françaises elles-mêmes (la possibilité d'obtenir un financement du MAEE et/ou du MIIINDS contribue à faciliter la mobilisation de fonds du budget de la collectivité) et des « nouvelles » opportunités de financement, la loi Oudin Santini en particulier. L'effet levier sur des fonds bilatéraux (AFD, DANIDA...) et internationaux (ONU Habitat, BAD, UE) existe mais d'une part concerne un petit nombre de collectivités burkinabé et d'autre part est beaucoup plus le fait de la capacité des collectivités burkinabé elles-mêmes qu'un effet levier de la coopération décentralisée.

Par rapport aux orientations fixées on peut noter qu'aujourd'hui effectivement, la coopération décentralisée est clairement identifiée comme une coopération spécifique et que les ambiguïtés qui ont pu exister (tant dans les lignes de financement que dans le positionnement de certains acteurs) entre coopération décentralisée et coopération non gouvernementale sont aujourd'hui levées. De même, pour les collectivités françaises, les orientations et le dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée sont maintenant clairement identifiés, ce qui n'est par contre pas le cas pour les collectivités burkinabé qui ont une très faible connaissance des orientations françaises.

Pour ce qui concerne les orientations en termes d'approche et de contenu des projets de coopération (mutualisation, appui institutionnel), à ce jour les résultats sont encore timides et varient entre une tendance à « habiller » les projets pour qu'ils soient conformes aux critères du financeur et la conviction partagée du bien-fondé de ces orientations.

C'est ainsi que l'orientation en termes de mutualisation des actions et relations de coopération a rencontré des volontés politiques de Départements ou de Régions pour appuyer et développer une action concertée entre collectivités du même territoire, mais aussi des pratiques opportunistes de collectivités françaises qui ont présenté conjointement des projets que rien ne relie.

Pour l'orientation visant à développer une approche d'appui institutionnel aux collectivités territoriales burkinabé pour renforcer la gouvernance locale, quelques collectivités françaises qui étaient déjà porteuses de cette approche ont su utiliser cette orientation pour approfondir l'évolution de leur relation dans ce sens. Toutefois pour la majorité des coopérations décentralisées, les projets ont intégré cette dimension comme une composante de plus, juxtaposée aux actions classiques, voire ont juste fait un habillage de leurs projets habituels.

## **Des facteurs explicatifs de ces résultats en demi-teinte :**

Ces résultats peuvent s'expliquer par tout un faisceau de raisons.

La première, essentielle, est le temps. En effet, les principales orientations de cette politique sont récentes (2006) et il est donc normal que leurs effets ne puissent pas se faire sentir pleinement à ce jour.

Ensuite, plusieurs raisons interviennent qui concourent toutes à une difficulté d'appropriation des orientations fixées par la DAECT par les collectivités territoriales. Parmi celles-ci, il est important de noter :

- **Le défaut de relation avec les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux.**  
Cette relation semble plus être une relation d'information qu'une relation de concertation. Elle ne se traduit donc pas par un engagement de ces acteurs par rapport à ces orientations et à leur diffusion, explication et justification auprès des collectivités territoriales.
- **Une absence d'appropriation des orientations de la DAECT par les collectivités territoriales.**  
La majorité des collectivités territoriales françaises -et a fortiori burkinabé- voient ces orientations comme une contrainte de plus et non pas comme une orientation visant à améliorer la pertinence, la qualité et l'efficacité des relations et actions de coopération décentralisée.
- **Une procédure d'appel à projet, peu adaptée pour faire évoluer les projets des collectivités**  
Le recours à l'appel à projet annuel et triennal, s'il a beaucoup d'avantages par rapport aux modalités de présentation des projets antérieurs n'est pas -dans sa forme actuelle- adapté pour faire évoluer les politiques et les projets des collectivités territoriales. En effet, chaque appel à projet définit des orientations prioritaires en termes de financement pour les projets à présenter moins de six mois plus tard. Cette démarche, pour la majorité des collectivités territoriales ne leur permet pas d'anticiper, car il y a une différence de pas de temps entre des appels à projet sur un temps court et des relations et des actions de coopération décentralisée sur un temps long. Lorsque les collectivités territoriales sont informées du contenu de l'appel à projet, soit celui-ci correspond à leurs orientations et dans ce cas elles n'auront pas de problème majeur pour présenter un projet, soit ce n'est pas le cas et alors elles vont chercher soit à « habiller » le projet pour qu'il réponde aux critères, soit à l'infléchir. Dans ce dernier cas le temps disponible ne permet pas qu'il soit réellement concerté avec la collectivité partenaire et la complexité conceptuelle des orientations (appui institutionnel, gouvernance locale, développement durable, développement économique...) rend difficile leur appropriation.
- **Le manque de suivi sur le terrain pour avoir un retour sur les résultats de la politique**  
Le manque de dispositif permettant un réel suivi des relations et des actions de coopération décentralisée sur le terrain en lien avec les orientations de la DAECT, rend difficile d'apprécier les résultats de la politique et de pouvoir l'infléchir.
- **Des dispositifs intermédiaires encore trop peu nombreux pour être des relais efficaces**  
Enfin la DAECT dans la majeure partie des cas est en relation directe avec chacune des collectivités territoriales françaises. Or celles-ci sont très nombreuses, rendant difficile un contact direct régulier et une possibilité d'explication des orientations fixées. Les « dispositifs intermédiaires » (Région, Département ou autre articulant un ensemble de collectivités territoriales du même espace en coopération avec un même territoire ou un même pays) en réduisant le nombre d'interlocuteurs, en créant un relais de proximité facilitent la pédagogie des orientations de la DAECT. Mais ces dispositifs dans le cas du Burkina Faso restent trop peu nombreux (deux existent de manière formelle et deux sont en cours de constitution) pour jouer un véritable rôle.

## **4. Recommandations pour les différents acteurs de la coopération décentralisée franco-burkinabé**

---

De ce bilan découle des recommandations opérationnelles et stratégiques, en direction des différents acteurs de la coopération décentralisée. Les principales recommandations sont présentées ci-dessous.

### ***Recommandations opérationnelles :***

#### **A l'attention du MAEE :**

**1. Approfondir la concertation avec les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux**

Une relation plus approfondie entre l'Etat, les associations de collectivités et les réseaux régionaux permettrait de travailler sur une lecture approfondie des enjeux de la coopération décentralisée pour les collectivités partenaires et les collectivités françaises. Cette lecture servirait alors de base à l'élaboration de propositions d'orientations de moyen terme pour la politique d'appui à la coopération décentralisée par la DAECT, politique définie in fine par le MAEE.

Cet approfondissement de la concertation permettrait d'aboutir à une meilleure appropriation par les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux des orientations du MAEE en matière d'appui à la coopération décentralisée, et donc à une meilleure diffusion et pédagogie de ces orientations en direction des collectivités territoriales tant françaises que burkinabé.

**2. Définir des orientations politiques de moyen terme dans lesquelles s'inséreront les appels à projet**

Pour permettre aux collectivités impliquées dans des relations de coopération décentralisée de construire une relation dans la durée sur des bases partenariales solides et stables, il est important que les grandes orientations qui guident l'octroi des financements de la DAECT soient définies sur le moyen terme (environ cinq ans). La définition de ces orientations permettra alors aux coopérations décentralisées de décider de s'y conformer ou non et si elles s'y conforment, de les intégrer comme base de leur partenariat et pas seulement comme argumentaire de projet.

Pour cela il serait utile que les appels à projet triennaux comme annuels soient lancés tous les ans, pour que les coopérations décentralisées puissent présenter les projets quand cela est opportun au regard de l'évolution du partenariat et non pas en fonction du calendrier du financeur.

**3. Développer un appui spécifique aux « dispositifs intermédiaires » des collectivités territoriales françaises.**

Les « dispositifs intermédiaires » de niveau régional, départemental ou autres articulant un ensemble de collectivités territoriales du même espace en coopération avec un même territoire ou un même pays, présentent un intérêt majeur pour améliorer la qualité et la cohérence des actions de coopération décentralisée et pour la mise en œuvre des orientations de la DAECT.

Des modalités d'appui spécifiques pourraient être mise en place pour renforcer les dispositifs existants et inciter à la mise en place de nouveaux.

**4. Mettre en place une facilité de financement pour la recherche de... financement**

Les coopérations décentralisées et les collectivités burkinabé sont fortement contraintes par la difficulté à déclencher des financements internationaux et en particulier européens. De plus en plus de ces financements sont accessibles directement par les collectivités et qui plus est par les collectivités du Sud. Il pourrait donc être mis en place un mécanisme d'appui aux collectivités pour monter des projets en direction de ces bailleurs de fonds. Ce mécanisme pourrait consister en une modalité de cofinancement par la DAECT du recours à un service spécialisé d'appui au montage de projet (ONG, bureau d'étude, consultant). Ce service pourrait être cofinancé de manière quadripartite par la collectivité burkinabé, la collectivité française, la DAECT et sur le financement du projet lui-même si son financement est accordé par le bailleur de fonds.

## **A l'attention des acteurs de l'appui :**

### **5. Améliorer la concertation et la clarification des rôles et responsabilités entre les dispositifs d'appui :**

La concertation et la clarification des rôles des dispositifs d'appui -ici et là-bas- est un élément essentiel pour améliorer les relations et les actions de la coopération décentralisée.

Les Etats français et burkinabé, par leur poids dans le financement de ces dispositifs et par leur responsabilité en matière d'appui à la coopération décentralisée ont un rôle essentiel pour inciter - sans faire d'ingérence- les différents dispositifs à mieux clarifier la répartition de leurs champs d'action, de leurs rôles et fonctions. Les collectivités territoriales, soit comme membres de ces dispositifs, soit comme bénéficiaires de ceux-ci ont également leur responsabilité dans la recherche d'une plus grande clarification entre les différents dispositifs. Mais cette concertation ne sera toutefois possible que si les responsables politiques de ces dispositifs sont convaincus de la nécessité d'optimiser le travail de chacun pour améliorer l'efficacité de l'ensemble des dispositifs existants. Indéniablement cette prise de conscience est en grande partie faite.

Cette concertation permettra de :

#### **Développer les échanges d'expérience en vue d'une meilleure cohérence entre les dispositifs :**

Un des premiers axes de travail serait que les dispositifs d'appui à la coopération décentralisée, en France d'une part, au Burkina Faso d'autre part puissent se rencontrer pour échanger autour de ce qu'ils font, pour mettre en commun les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs mandats, pour identifier les enjeux auxquels ils sont confrontés et travailler d'une part sur la répartition des rôles et responsabilités entre eux et d'autre part sur les modalités d'amélioration des services qu'ils rendent aux collectivités. Une fois ce travail fait dans chaque pays il pourrait être mis en commun et retravaillé entre les organismes d'appui des deux pays.

#### **Mettre en place un portail de l'appui à la coopération décentralisée :**

A partir de là, la possibilité de mettre en place un portail de l'appui aux acteurs de la coopération décentralisée pourra être envisagée.

Ce portail, qui ne demande pas obligatoirement un travail très poussé aurait une fonction essentielle de « cartographie » des dispositifs d'appui et d'orientation des acteurs de la coopération décentralisée entre ces différents dispositifs. Il permettrait aux collectivités territoriales françaises et burkinabé de :

- analyser et réfléchir à leur demande d'appui pour la clarifier,
- obtenir directement des réponses à certaines de leurs questions (documents en ligne, foir aux questions...),
- savoir quel est le dispositif d'appui le mieux à même de répondre à leurs interrogations.

#### **Développer un regard croisé entre opérateur d'appui ici et là bas :**

Les dispositifs d'appui actuels sont des dispositifs d'appui français pour les collectivités françaises et burkinabé pour les collectivités burkinabé. Pour contribuer à améliorer la qualité de la relation partenariale entre les collectivités françaises et burkinabé, il est fondamental que les dispositifs d'appui puissent permettre de croiser les regards. Un acteur de l'appui burkinabé pourrait faire pendant plusieurs semaines des appuis aux acteurs français en leur amenant « le regard de l'autre », et vice versa.

## **A l'attention des collectivités territoriales :**

### **6. Construire des relations qui placent les collectivités burkinabé en réelle position de maîtrise d'ouvrage, tout en tenant compte de leurs capacités :**

Un travail est à faire, au niveau des partenaires de coopération décentralisée pour construire de manière concertée des relations qui permettent de placer chacune des collectivités face à ses responsabilités (politiques, techniques et financières) et pour les faire évoluer au fur et à mesure de la montée en puissance de la collectivité burkinabé mais aussi de la collectivité française.

Des démarches de réflexion entre plusieurs collectivités territoriales d'un même territoire pour analyser et confronter leurs pratiques et construire des propositions pourraient être mises en place. Elles permettraient de mutualiser l'analyse des pratiques et de travailler collectivement sur les orientations en matière d'amélioration de ces dispositifs. Elles pourraient déboucher ensuite sur un temps de travail entre collectivités partenaires pour construire leurs propres dispositifs, puis les analyser régulièrement pour les faire évoluer et les adapter aux évolutions du contexte et des collectivités.

### **7. Mettre en place des services intercommunaux d'appui aux communes burkinabé**

Afin de contribuer au renforcement des capacités des collectivités burkinabé dans leur fonctionnement propre, de leur faciliter l'accès aux guichets financiers nationaux et de limiter les effets pervers de l'iniquité spatiale de la répartition des relations de coopération décentralisée ; les collectivités françaises -dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée- pourraient mettre en place en lien avec leurs collectivités partenaires et le MATD des services intercommunaux d'appui aux collectivités burkinabé. Ces services qui pourraient être de niveau provincial, seraient destinés à toutes les collectivités de la province, qu'elles aient ou non une coopération décentralisée.

Cela pourrait soit être des services d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale du type des CCC maliens, soit être des services communs aux communes d'un même territoire dans une logique de services intercommunaux communs.

## **A l'attention de l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée**

### **8. Renforcer les compétences des collectivités territoriales françaises et burkinabé sur les grands enjeux de la coopération décentralisée.**

Appui institutionnel, développement économique, concertation avec les acteurs du territoire... sont autant de questions clés sur lesquelles la coopération décentralisée est attendue. L'analyse des pratiques des collectivités françaises au Burkina Faso mais aussi dans d'autres pays, montre que la plupart des acteurs des collectivités territoriales (élus, techniciens, prestataires) n'ont pas une compréhension claire de ces problématiques, et donc sont très mal armés pour mettre en œuvre des relations de coopération décentralisée qui les intègrent.

Il semble opportun -et c'est de plus en plus leur souhait- qu'élus, techniciens et prestataires puissent renforcer leurs compétences sur ces questions, en s'impliquant dans des démarches de formation-action à partir d'une analyse sans concession des pratiques.

La démarche en France pourrait être la suivante :

- Mettre en place entre la DAECT, les principales associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux d'un comité d'organisation de cette démarche de renforcement des compétences pour prioriser les questions à traiter et pour s'assurer que la démarche pourra être mise en œuvre jusqu'au niveau local.
- Sur chaque grande question priorisée :
  - o Elaborer un référentiel de formation-action simple (quels sont les savoirs et les compétences qu'un acteur de la coopération décentralisée doit avoir sur cette orientation pour pouvoir la mettre en œuvre) et une démarche de pédagogie active (en partant des expériences) pour traiter de cette orientation.

- Identifier quelques exemples de coopération illustrant la mise en œuvre de ces orientations et dont leurs acteurs seraient d'accord pour venir les présenter lors de réunions locales. Les acteurs porteurs de ces exemples feraient l'objet d'un appui méthodologique pour les aider à identifier les points clefs utiles aux autres coopérations, à préparer leurs présentations et à élaborer des supports simples.
- Organiser un cycle de formation-action au niveau local de manière à permettre aux collectivités territoriales potentiellement intéressées d'appréhender ce que veulent dire ces orientations et comment elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée.

Dans ce processus :

- la DAECT contribuerait à prioriser les questions à traiter et au financement des actions de renforcement des capacités
- les associations de collectivités territoriales et les réseaux régionaux contribuerait à prioriser les questions à traiter et organiseraient les actions de formation-action
- les collectivités territoriales mettraient à disposition leur expérience et s'impliqueraient dans le processus de formation-action.

Une démarche du même type pourrait être mise en place au Burkina Faso.

### ***Recommandation stratégique :***

#### **9. Refonder les relations de coopération décentralisée sur la base de la clarification par les collectivités territoriales de leurs motivations et de leurs enjeux à coopérer.**

L'établissement d'une relation de qualité entre deux ou plus collectivités territoriales est inséparable de l'expression, par les différents partenaires, de pourquoi ils veulent nouer ou développer une relation de coopération décentralisée. L'expression de ces motivations et donc des attentes de chacune des collectivités par rapport à la relation est la condition indispensable pour une relation partenariale où chaque collectivité a une réelle part de responsabilité par rapport au contenu de la coopération.

Ce travail sur les motivations, sur ce qui fonde la relation, ce qui lui donne du sens est à réaliser de manière régulière, de façon d'une part à le réactualiser et d'autre part à y impliquer les nouveaux élus au fur et à mesure du renouvellement des assemblées élues.

La réalisation par les deux collectivités territoriales d'un diagnostic du territoire de chacune d'entre elle est nécessaire pour pouvoir identifier les enjeux de la relation de coopération, et pour clarifier s'il existe des enjeux communs ou bien si les enjeux sont spécifiques à chacune des collectivités. Ces diagnostics partagés ne peuvent pas être entièrement délégués aux techniciens. Les élus en charge de la coopération ont besoin d'y participer pour avoir une connaissance objectivée de la réalité du territoire de leur collectivité et de la collectivité partenaire. Cette connaissance partagée débouche alors sur l'identification de ce que peut apporter la coopération décentralisée à chacune des collectivités.

C'est l'articulation entre la clarification des motivations à coopérer et la production d'un diagnostic partagé qui permet un portage politique réel de la coopération décentralisée par les élus. En effet, cela permet à chaque élu d'identifier clairement pourquoi il coopère, ce qu'il peut en attendre pour sa collectivité et ce que le partenaire en attend. Plus les attentes de part et d'autres sont claires et portent sur des enjeux de fond, plus la coopération est au cœur de l'agenda politique des élus et donc plus elle est portée politiquement, porteuse de sens et riche de réalisations.

Cela permet alors de centrer la coopération décentralisée des collectivités territoriales sur ce qui fonde leurs rôles et leurs responsabilités, et tout particulièrement des questions comme le rôle politique des élus, la mise en place et le fonctionnement des services publics locaux, le rôle d'animation du développement économique de la collectivité, la relation entre la collectivité et les acteurs du territoire, la relation entre la collectivité et les représentants de l'Etat, le fonctionnement des services...

Cette « refondation » des relations de coopération décentralisée, reste un chantier à ouvrir, qui ne pourra être couronné de succès que lorsque les différents acteurs de la coopération décentralisée auront acquis la conviction qu'il est nécessaire de reposer les fondements des relations entre collectivités.

Les recommandations opérationnelles faites ci-dessus vont dans ce sens.