

Université Paris 1 – Sorbonne
Master 2 professionnel : Coopération Internationale,
Action Humanitaire et Politiques de Développement

Année 2007-2008

L'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée au Burkina Faso ?

Florence GARCETTE
Etudiante

Yves VILTARD
Directeur du mémoire

« L'Université Paris I
n'entend donner aucune approbation aux opinions émises
dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leur auteur. »

Remerciements

Je tiens à remercier l'équipe de la Mairie de Limoges, le Maire Alain Rodet, et Vincent Schmitt, directeur des Relations Internationales pour m'avoir accueillie au sein de cette structure.

Je remercie tout particulièrement Lucie Debourdeau, responsable du Service des Relations Internationales, pour l'opportunité qu'elle m'a offert avec ce stage et pour les efforts entrepris pour qu'il se déroule dans les meilleures conditions. Sa confiance et ses précieux conseils m'ont été d'un grand soutien.

Merci également à Brigitte Bisello pour son accueil au sein du service et sa gentillesse.

Ma gratitude s'exprime enfin à Monsieur Yves Viltard, pour ses conseils délivrés lors de la réalisation de ce mémoire.

CURRICULUM VITAE : FLORENCE GARCETTE
florencegarcette@hotmail.com

Etudes/Diplômes

• **2007/2008 Master 2 Coopération Internationale, Action Humanitaire Université Paris I Sorbonne et Politique de développement (mention B)**

Matières : Les politiques de coopération, Genre et développement, Gestion urbaine et régulation, Evaluation de projet, Coopération décentralisée, Amérique latine et développement, L'Afrique subsaharienne

• **2005/2006 Master 1 de Socio-Démographie (mention B) Université Paris V**

Matières : Sociologie, Démographie, Anthropologie, Pauvreté et développement, Pauvreté crise et population, Problèmes démographiques contemporains

• **2004/2005 Licence 3 de Sociologie (mention B) Université Paris V**

Matières : Mondialisation et développement, Anthropologie, Sociologie

Licence 3 de Science Politique (mention AB) Université Paris I

Matières : Institutions politiques françaises, Institutions européennes, Philosophie politique

- 2003/2004 2^{ème} année DEUG de Sociologie Université Paris V
- 2002/2003 1^{ère} année DEUG de Sociologie Université Paris V
- 2001/2002 Baccalauréat série Economique et Sociale (mention AB) Lycée Massillon (75)

Expériences professionnelles et associatives

- **Depuis octobre 2008 Direction des Relations Internationales, Ville de Limoges**
 - **Chargée de mission coopération décentralisée et solidarité internationale.** Animation du partenariat de coopération décentralisée entre la Ville de Limoges et la Commune de Pabré au Burkina Faso. Montage de projets, suivi des dossiers. Gestion des demandes de subventions des associations de solidarité internationale.
- **Avril à Août 2008 Direction des Relations Internationales, Ville de Limoges**
 - **Stagiaire.** Chargée du dossier « Digue de Zibako » au Burkina Faso. Suivi administratif, contact avec les partenaires institutionnels (UE, MAE, CUF...), rédaction de rapports narratifs et financiers. Elaboration d'un avant-projet pour la suite de la coopération.
Thèmes : eau et assainissement, appui institutionnel.
- **Juin 2006 à Janv 2007 Secours Populaire Français (SPF)**
 - **Stagiaire** au sein de la section internationale : suivi et gestion administrative des projets, rédaction de rapports, contacts avec les partenaires, comptes-rendus de mission.
 - **Mission en Roumanie** (sept 06) : suivi et évaluation des projets en cours (secteurs de l'éducation et du tourisme), rencontre des partenaires, évaluation des besoins pour projets à venir.
 - **Mission en Indonésie** (nov 06) : suivi et évaluation des projets un an après le tsunami (micro-crédit, parrainage d'enfants, secteur éducatif, coopératives de femmes, soutien à l'action culturelle), rencontres avec les partenaires, appui institutionnel des associations locales.
- **Janv 2007 Institut de Formation du SPF**
 - **Formation :** « Conduite de projets en Solidarité Internationale » : recherche de partenaires, dossiers de financement (UE), cadre-logique, élaboration d'un budget, évaluation de projet.
- **2002 / 2003 Association « Solidarité Madagascar »**
 - Création de l'association, montage de dossier, recherche partenaires, recherche financements (particuliers et institutionnels), élaboration budget (36 000 €)
 - **Mission à Madagascar** (juill-août 2003): participation au chantier de construction de locaux scolaires, animation socioculturelle dans un centre pour enfants handicapés.

Principales qualifications :

- Accompagnement et conseils au montage et à la gestion de projets : recherche de financements, élaboration de partenariat, suivi administratif, rédaction de convention de partenariat, préparation de mission.
- Connaissance des acteurs, des politiques institutionnelles en matière de solidarité internationale et des problématiques du développement.
- Connaissance du fonctionnement des collectivités locales, des acteurs institutionnels (CUF, associations d'élus, bailleurs...) et des dispositifs de financement, rédaction de notes de synthèse et rapports.

Divers

• **Langues**

- Anglais (lu, parlé, écrit) Jeune fille au pair 3 mois à Washington DC (Etats-Unis)
- Espagnol (lu, parlé, écrit)

• **Bonne gestion de l'informatique**

• **Titulaire du permis de conduire** (catégorie B)

• **Loisirs**

- Voyages : Asie du Sud Est, Maghreb, Madagascar, Amérique Centrale et du Sud, Amérique du Nord, Europe de l'est

Travaux de recherche et publications :

2008 : - « Le financement du développement en Ouganda ».

Sous la responsabilité de JJ Gabas, Séminaire Evaluation de l'APD.

- « Evaluation genrée d'une politique publique de lutte contre les violences conjugales ».

Sous la responsabilité de D. Dulong, Séminaire Genre et développement.

2006 : Mémoire Master 1 : « Le niveau d'instruction et la fécondité des femmes à Djibouti »

Sous la responsabilité d'Y. Charbit, Laboratoire Popinter, Paris V.

2005 : « Analyse socio-démographique des patients malades du SIDA en Seine St Denis »

Sous la responsabilité d'O. Belbeoch, Laboratoire Popinter, Paris V.

« Coopérer, c'est agir ensemble :
c'est œuvrer ensemble à la satisfaction des intérêts
bien compris de toutes les parties prenantes. »
Yaya Konaté Bruno Doti Sanou

SYNTHESE

Face au processus de décentralisation réalisé au Burkina Faso, la coopération décentralisée franco-burkinabè évolue et s'adapte aux différentes transformations qui en découlent. En effet, la communalisation intégrale et le transfert de compétences qui l'accompagne ont donné naissance à de nouveaux besoins, auxquels doivent faire face les collectivités françaises partenaires. Les communes burkinabè nouvellement créées héritent de multiples compétences, mais n'ont pas les moyens financiers et humains de les assumer : la grande majorité des élus sont analphabètes, les infrastructures sont inexistantes, et les connaissances en matière de gestion communale extrêmement limitées.

Face à ce constat, les collectivités françaises sont de plus en plus incitées à se tourner vers des actions d'appui institutionnel. L'objectif, sur le long terme, est d'aider la collectivité partenaire à se structurer et s'organiser, afin de répondre efficacement aux besoins de ses administrés. L'appui institutionnel regroupe des actions différentes, comme la formation d'élus et de techniciens, l'aide à l'emploi de fonctionnaires, la mise en place de systèmes informatiques et téléphoniques, l'appui à la création des services communaux etc. Ce type de coopération présente de nombreux avantages : répondant à des besoins ciblés et bien compris des partenaires burkinabè, l'appui institutionnel représente également ce que les collectivités françaises savent le mieux faire ; à savoir gérer des services communaux. A terme, les communes burkinabè sont ainsi capables d'assumer elles-mêmes leur développement.

Si les projets d'appui institutionnels sont encore minoritaires dans l'ensemble des actions de coopération décentralisée franco-burkinabè, ils tendent cependant à se développer. Les bailleurs de fonds, les bureaux d'études, les institutions et structures étatiques françaises et burkinabè incitent fortement les collectivités locales à se tourner vers ce type de coopération : les formations, les appels à projets, ou tout autre type de réflexion sur la coopération décentralisée placent ce thème au cœur de leurs préoccupations. Ce qui laisse à penser que l'appui institutionnel est devenu la nouvelle priorité de la coopération décentralisée franco-burkinabè.

SUMMARY

With the processus of decentralisation realised in Burkina Faso, the decentralized cooperation with France is developed and has to adapt to the different transformations.

Because of the integral communalisation and the transfert of competencies, french local authority partners have to respond to new needs. Recent burkinabese communes get numerous competencies, but they do not have adequate financial and human ressources to assume them : most of the chosen ones are illiterated, local infrastructures are inexistant, and council gestion knowledge are extremely limited.

Faced with this fact, french local authorities are even more encouraged to orient their activities to “institutionnal support”. The long term objective is to help the local authority partner to structure and organize itself, in the aim to respond effectively to the population’s needs. “Institutionnal support” can be realised in different ways. For example : formation and teaching of literacy, help to employ civil servant, installation of an informatique system, support to the creation of civil service, etc.

This kind of cooperation presents numerous advantages : “institutionnal support” responds to well targeted needs, well understood by burkinabese partners. It also symbolizes the best domain of french local authorities competencies : managing civil service. Finally, burkinabese communes will be able to assume themselves in their own development.

If « institutionnal support » projects are still in the minority of all decentralised cooperation actions between France and Burkina Faso, they have sometendency to develop. Financial backers, search agencies, french and burkinabese state institutions strongly encourage local authorities to get involved in this kind of cooperation : formations, financial supports, or any other kind of thought about decentralised cooperation are giving the priority to “institutionnal support”. This allows to imagine that “institutionnal support” is becoming the new priority of decentralised cooperation between France and Burkina Faso.

Plan sommaire

Introduction	p. 10
Fiche pays	p.13
Première partie :	p.14
La coopération franco-burkinabè ; un partenariat en constante évolution	
Section 1 : Une relation ancienne	p.15
Section 2 : La décentralisation au Burkina Faso, un processus récent...	p.21
Section 3 : Des préoccupations et revendications nouvelles face à un contexte institutionnel en évolution	p.27
Deuxième partie :	p.33
La place et le rôle de l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée franco-burkinabè	
Section 1 : Une pratique aux contenus multiples	p.34
Section 2 : Le rôle et le soutien des acteurs de la coopération internationale en matière d'appui institutionnel	p.39
Section 3 : L'exemple de la commune rurale de Pabré, partenaire de la Ville de Limoges	p.45
Troisième partie :	p.49
Une pratique à généraliser	
Section 1 : Les avantages de l'appui institutionnel	p.50
Section 2 : Un axe central mais non exclusif de la coopération décentralisée	p.54
Conclusion	p.58
Bibliographie	p.59
Annexes	p.61
Table des matières	p.71

Liste des figures et des encadrés :

Encadrés :

Encadré 1 : Définition française de la coopération décentralisée

Encadré 2 : Typologie des pratiques de coopération décentralisée, selon B. Husson

Encadré 3 : Définition de la déconcentration et de la décentralisation

Encadré 4 : Définition de la maîtrise d'ouvrage

Encadré 5 : Distinction développement local/développement communal

Figures :

Figure 1 : Ventilation par domaine d'activité, coopération franco-burkinabè, 2001-2005

Figure 2 : Cartographie des actions de coopération décentralisée franco-burkinabè, en 2006

Figure 3 : Les 33 communes urbaines, en 1995

Figure 4 : Les 49 communes urbaines en 2000

Figure 5 : Les 13 régions du Burkina Faso

Figure 6 : Les 351 communes urbaines et rurales en 2006

Liste des sigles

ADF	Assemblée des Départements de France
AFD	Agence Française de Développement
AMBF	Association des Municipalités du Burkina Faso
AIMF	Association Internationale des maires Francophones
ARRICOD	Association Nationale des Directeurs et Responsables des Relations Internationales et de la Coopération Décentralisée des Collectivités Territoriales
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CLJ	Comité Local de Jumelage
CNJ	Comité National de Jumelage
CONACOD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSMOD	Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation
CUF	Cités Unies France
DAECL	Délégation de l'Action Extérieure des Collectivités Locales
FPDCT	Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MATS	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (ex MATD)
MCD	Maison de la Coopération Décentralisée
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC	Organisation de la Société Civile
PCD	Plan Communal de Développement
PDDC	Programme Décentralisation et Développement Communal (GTZ)
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PRD	Plan Régional de Développement
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UE	Union Européenne

Introduction

Le Burkina Faso connaît depuis une dizaine d'années un bouleversement majeur de son paysage institutionnel. Ce pays de l'Afrique de l'ouest a en effet entamé depuis 1995 un processus de décentralisation progressif, qui a abouti en 2006 à la communalisation intégrale du pays. Ces évolutions ont entre autre pour objectif le renforcement des politiques de développement local et de lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, des interrogations majeures sont posées quant au rôle de la coopération décentralisée dans l'accompagnement de ces nouvelles collectivités territoriales, à savoir les communes urbaines et rurales, et les régions, récemment créées.

En effet, cette évolution du paysage institutionnel n'est pas et ne peut pas être sans influence sur celle des partenariats de coopération décentralisée. Si la coopération décentralisée a certes précédé la décentralisation, elle ne peut pas l'ignorer au seul motif des habitudes établies.

Quel est, dès lors, le rôle de la coopération décentralisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales burkinabè pour la mise en place de politiques et programmes de développement social et économique susceptibles de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté et au développement économique des territoires ?

Pour les acteurs de la coopération décentralisée du Nord, il y a bien là un champ spécifique à investir pour répondre au double enjeu de démocratie locale et d'égalité des citoyens face aux services publics. Certaines collectivités françaises s'y sont déjà investies, en menant des actions et des projets tournés vers l'appui institutionnel.

L'appui institutionnel peut être défini comme le renforcement d'une collectivité :

- dans sa capacité à établir, programmer et coordonner des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières.
- dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions.
- dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Il vise ainsi plusieurs objectifs : apporter un appui aux collectivités territoriales afin qu'elles puissent exercer pleinement leurs compétences, aider les pouvoirs locaux à asseoir leur légitimité et leur crédibilité, et les aider à assurer une meilleure gouvernance locale.

Pour la coopération décentralisée, l'appui institutionnel doit être l'occasion de jouer un rôle de compagnonnage auprès des collectivités territoriales burkinabé.

J'ai eu l'occasion, au cours de mon stage de fin d'étude, de découvrir l'intérêt de l'appui institutionnel pour les collectivités investies dans des actions de coopération décentralisée. J'ai en effet réalisé un stage de quatre mois à la mairie de Limoges (région Limousin), au service des relations internationales. J'avais pour mission le suivi d'un projet

« eau et assainissement » débuté il y a trois ans dans la commune rurale de Pabré, province du Kadiogo du Burkina Faso. Ce projet touchant à sa fin, je devais réaliser les rapports narratifs et financiers à l'attention des différents bailleurs de fonds. En parallèle, je devais définir de nouveaux axes d'orientation pour la suite de la coopération avec Pabré, et envisager de nouveaux projets en fonction des besoins exprimés par la commune partenaire.

J'ai ainsi, au cours de ma mission, été en contact avec nos partenaires burkinabè afin d'évaluer leurs besoins. J'ai également assisté à de nombreuses réunions à Cités Unies France, un organisme d'appui et de conseil qui regroupe les collectivités territoriales françaises investies dans des actions de coopération décentralisée. Enfin, je me suis beaucoup documentée sur le contexte politique au Burkina Faso, sur les actions déjà menées par d'autres collectivités, et les actions réalisées dans le cadre de la coopération décentralisée en général.

Dès lors, j'ai pu constater que de nombreuses collectivités se tournent vers des actions d'appui institutionnel ou sont vivement incitées à le faire.

En effet, étant donné l'expérience ancienne des collectivités françaises dans ce domaine, et les moyens humains et financiers limités des communes nouvellement élues au Burkina, il s'avère évident que les actions de coopération décentralisée peuvent et doivent se tourner vers de l'appui institutionnel, afin d'aider les nouvelles communes à se structurer et les accompagner dans leur mission de service public.

La commune rurale de Pabré n'échappe pas à ce constat, et ses nouveaux élus nous ont clairement exprimé leurs besoins dans ce domaine. Il est donc envisagé d'orienter les projets de la Ville de Limoges vers des actions de soutien à la structuration de notre commune partenaire.

Si mon stage s'est terminé sur ce constat et ces nouvelles propositions, je vais avoir l'occasion de mettre en œuvre ces projets, étant recrutée par la Ville de Limoges, pour quatre mois supplémentaires. Une mission sur le terrain est prévue au mois de novembre, afin de rencontrer les partenaires et étudier les modalités de mise en œuvre des actions.

Mon mémoire s'inscrit donc dans ce contexte. Il est le fruit de mes multiples recherches sur l'appui institutionnel mais aussi des constats pratiques que j'ai pu faire en rencontrant de nombreux interlocuteurs français et burkinabè sensibilisés à cette question. Mais ce mémoire constitue également une solide base de réflexion pour les projets à venir de la Ville de Limoges. Il pourra ainsi être présenté aux élus de la ville pour justifier l'intérêt de s'orienter dans ces nouveaux projets.

L'objet de cette étude est ainsi de démontrer en quoi et pourquoi l'appui institutionnel est, et doit être, une priorité de la coopération décentralisée au Burkina Faso.

Après une présentation du contexte de la coopération décentralisée franco-burkinabé et du processus de décentralisation engagé par l'Etat burkinabè, nous tenterons de définir plus précisément ce que représente l'appui institutionnel : ses enjeux, ses limites et ses avantages. Nous verrons enfin pourquoi et comment cette pratique doit être généralisée.

N.B. : L'appui institutionnel peut recouvrir de multiples domaines et inclut un large éventail d'action et d'études sur l'élaboration de plans de développement, sur les stratégies de réduction de la pauvreté, les aspects liés au genre, sur les politiques, institutions et processus, sur la contribution de la recherche à l'amélioration des moyens d'existences etc. Cet appui vise aussi à renforcer les capacités institutionnelles des groupes représentatifs des pauvres, à renforcer les capacités techniques et organisationnelles des collectivités dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Sont aussi comprises les activités d'information, d'éducation et de communication qui viennent principalement en soutien aux projets communautaires. Les bénéficiaires de projets d'appui institutionnel peuvent être multiples, aussi bien des entreprises, que des collectivités ou autres institutions.

Or, dans le cadre de ce mémoire, nous nous intéresserons uniquement à l'appui institutionnel qui vise à renforcer les capacités de la commune en terme de gouvernance locale. Il s'agira donc exclusivement des actions entreprises par une collectivité territoriale pour en aider une autre à se structurer et assumer sa mission de service public.

Par ailleurs, ce mémoire se limite à l'échelle franco-burkinabé, puisque c'est le niveau que j'ai eu l'occasion d'étudier. Néanmoins, nous avons conscience que les projets d'appui institutionnel existent dans d'autres pays ; le Sénégal ou le Maroc par exemple. Nous baserons donc notre réflexion sur ce cas pratique, bien qu'il soit possible de le généraliser par la suite, comme nous le verrons dans la troisième partie de ce mémoire.

Fiche Pays : BURKINA FASO



BURKINA FASO
Unité Progrès Justice

Superficie : 274 200 km²

Population : 13.9 millions d'habitants (recensement 2007)

Capitale : Ouagadougou, (1.181.702 habitants)

Organisation administrative et territoriale : Décentralisation en cours depuis une dizaine d'années. Communalisation intégrale effective depuis avril 2006.

Le pays est divisé en 13 régions, 45 provinces, 350 départements, 49 communes urbaines et 302 communes rurales.

Régime : présidentiel

Président : Blaise Compaoré (depuis octobre 1987, réélu en novembre 2005)

Langue officielle : français.

Monnaie : Franc CFA (1 euros = 655.957 FCFA)

Economie : Le Burkina Faso est l'un des pays les plus pauvres.

PIB par habitant = 166 400 FCFA (254 €) L'économie repose sur le secteur rural (40% du PIB) et les paysans représentent 90% de la population. Exportation de coton principalement. 46.4% de la population vit en deçà du seuil de pauvreté monétaire.

Politique : Le pays poursuit sa transition vers l'état de droit et la démocratie. Pluralisme politique avec un parti majoritaire et de nombreux partis d'opposition, élections régulières et respect grandissant des libertés collectives et individuelles. Cependant la gouvernance politique et économique reste fragile et imparfaite.¹

¹ Source : Délégation de la Commission Européenne au Burkina Faso : www.delbfa.ec.europa.eu

Première partie

Partie 1 :

La coopération franco-burkinabè : un partenariat en constante évolution

1) Une relation ancienne :

Encadré 1 : Définition française de la coopération décentralisée :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. »

Cette définition est inscrite dans la **loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République.

Elle a été complétée le **25 janvier 2007**, avec la proposition de loi sur l'action extérieure des collectivités locales, déposée par Michel **Thollière**. Cette loi modifie le code général des collectivités en libérant l'action extérieure des collectivités de justifier un intérêt local. Elle reconnaît une compétence d'attribution aux collectivités territoriales en matière de coopération internationale et d'aide au développement. Collectivités qui peuvent également, si l'urgence le justifie, mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

Dès lors, la coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales française (régions, départements, communes et groupements de collectivités territoriales) d'une part, et une ou plusieurs collectivités territoriales étrangères, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles. Il peut s'agir aussi bien de l'établissement de relations d'amitiés ou de jumelage, d'actions de promotion à l'étranger, d'aide au développement de collectivités dans certains pays, d'assistance technique, d'action humanitaire, de gestion commune de biens et de services mais aussi de coopération transfrontalière et de coopération interrégionale.

Les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et un nombre croissant de structures intercommunales sont impliquées dans des projets de coopération à l'international. Au total, près de 3250 collectivités territoriales françaises et près de 6000 liens de coopération ont été répertoriés.

Les zones choisies par les collectivités territoriales françaises sont d'abord l'Afrique francophone. La zone de solidarité prioritaire (ZSP, 54 pays) concentre 640 liens de coopération ; 460 sont en Afrique subsaharienne. La concentration la plus importante est sur le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso, qui réunissent à eux trois 260 liens de coopération.

Source : www.diplomatie.gouv.fr

a) Présentation générale de la coopération franco-burkinabè :

La stabilité politique et sociale du Burkina Faso et le dynamisme de ses populations, combinés aux besoins réels en matière de développement économique, font de ce pays une terre d'élection de l'action des ONG mais aussi et surtout des collectivités territoriales françaises. Celles-ci particulièrement nombreuses et actives et disposant de moyens souvent importants, contribuent au développement local du Burkina Faso et au renforcement de la société civile nationale.

Le premier jumelage remonte à 1967, avec le partenariat entre Loudun et Ouagadougou. Les liens se sont par la suite peu à peu renforcés et multipliés. Ainsi, entre 150 et 180 collectivités locales françaises², directement ou par le biais d'associations locales ou d'établissements publics ont noué des liens de coopération avec des provinces, des départements, des communes ou des villages burkinabè.³

En 2007, la France est le premier bailleur bilatéral au Burkina Faso. Le processus de décentralisation mis en œuvre au Burkina Faso a incité la coopération française à accroître son concours financier aux opérations impliquant des collectivités françaises. Cette année là, l'aide financière de la coopération décentralisée française s'élève à 1312 millions de FCFA (environ 200 millions d'euros), soit une contribution du MAEE de 308 millions de FCFA (46 954 300 euros), et une contribution des acteurs locaux français de 1.2 milliards FCFA (presque 183 millions d'euros).⁴

La coopération décentralisée se pose alors comme un véritable levier du développement des territoires, dans la mesure où les informations disponibles permettent d'établir, pour la seule période de 2000 à 2004, que la contribution cumulée de la coopération décentralisée franco-burkinabè au développement du Burkina Faso s'élève à 11,104 milliards FCFA (1,7 milliards d'euros) répartis comme suit⁵ :

- 6,8 milliards (1,03 milliards d'euros) pour le Développement Local;
- 2, 1 milliards (320 millions d'euros) pour le secteur de l'éducation;
- 1,086 milliards (165,6 millions d'euros) pour le secteur de l'eau potable et de l'assainissement ;
- 808 millions (123,2 millions d'euros) pour le secteur de la santé ;
- 500 millions (76,2 millions d'euros) pour le secteur économie/artisanat ;
- 350 millions pour le secteur de l'agriculture (53,3 millions d'euros)

Des domaines d'intervention variés :

Si la coopération décentralisée figure dans les textes officiels en France (loi du 6 février 1992), ni son contenu, ni sa finalité ne sont définis. Dès lors, l'inexistence d'un cadre politique précis ouvre des marges d'appréciation très larges aux acteurs de la coopération décentralisée pour définir l'objet de leur action. Du point de vue sectoriel, les projets cofinancés ont largement privilégié les secteurs de l'éducation (construction d'écoles, appui matériel...), le développement en milieu rural (appui aux organisations paysannes, activités agricoles..), ainsi que l'accès à l'eau potable (forages, puits...), montrant ainsi leur intérêt par

² Source : MAEE

³ cf cartes en annexes 1 et 2 (pages 80 et 81)

⁴ Source : conférence de presse de l'ambassade de France au Burkina Faso, mai 2008.

⁵ Sources : données de la maison de la coopération décentralisée, assemblée générale février 2007.

rapport aux stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté. Ces secteurs en 2005 représentent encore les $\frac{3}{4}$ du cofinancement total. L'appui institutionnel et le soutien aux activités économiques représentent quand à eux une part non négligeable des cofinancements 2001-2005, ce qui correspond à l'évolution récente des pratiques de coopération décentralisée.

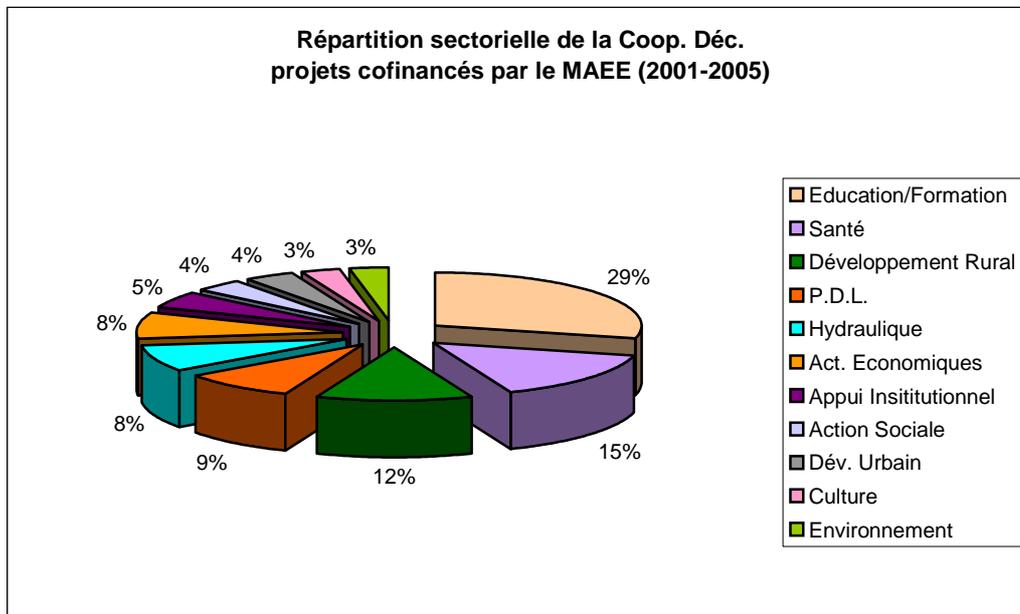


Figure 1 : Ventilation par domaine d'activité, Coopération décentralisée Franco-burkinabé, 2001-2005

L'éducation, l'eau et l'assainissement, les infrastructures sont les principaux secteurs de concentration de l'aide française. Mais des secteurs transversaux comme la gouvernance (Justice, finances publiques, décentralisation) deviennent aussi un domaine d'action privilégié.

Une répartition géographique inégale :

Plus de 80% du territoire burkinabé est couvert par la coopération décentralisée franco-burkinabé. Mais les actions restent majoritairement situées sur les principaux axes de communication.

En 2006, ce sont 150 actions environ qui ont vu le jour avec une forte concentration sur la province du Kadiogo. A ce titre, il faut rappeler que c'est également la province qui accuse la plus forte densité de population (plus de 300 hbts/ KM²).

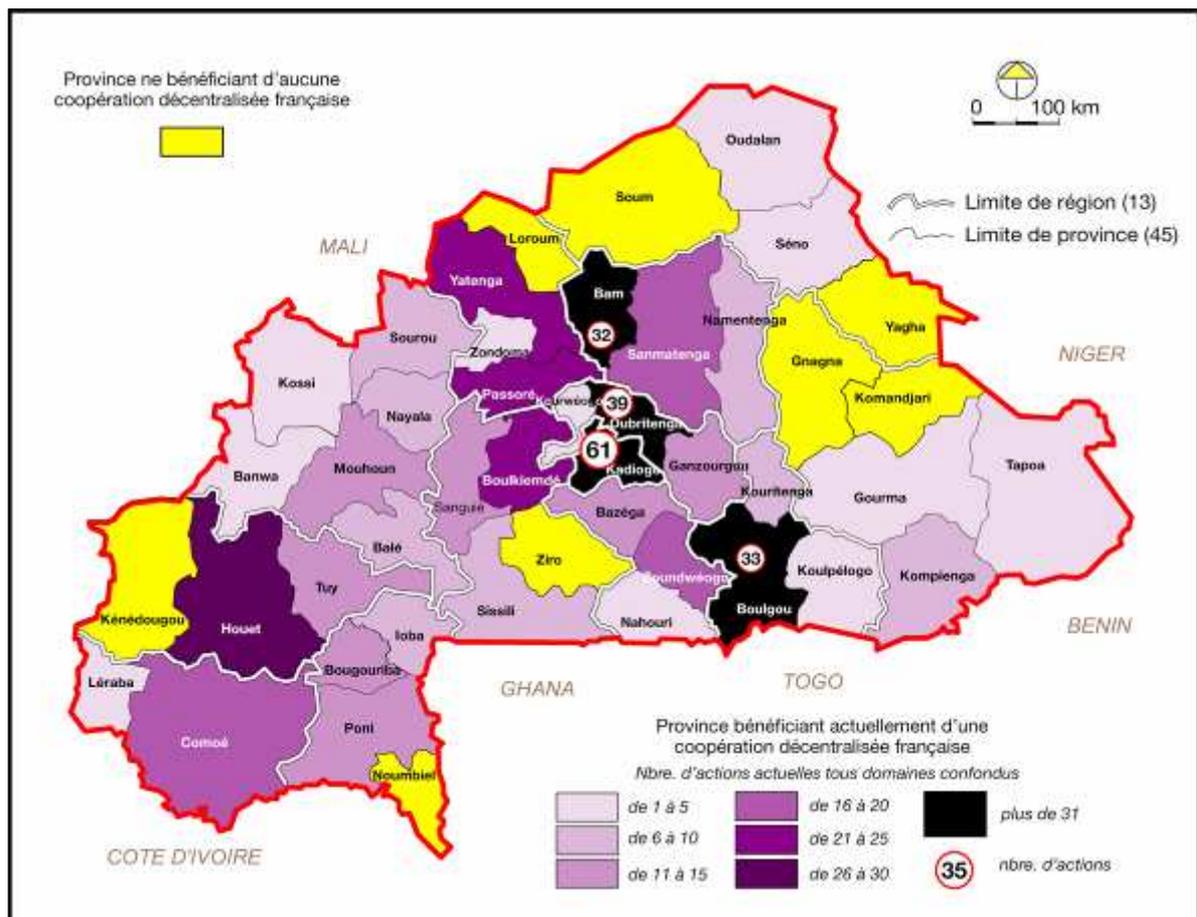


Figure 2 : Cartographie des actions de coopération décentralisée franco-burkinabé, en 2006

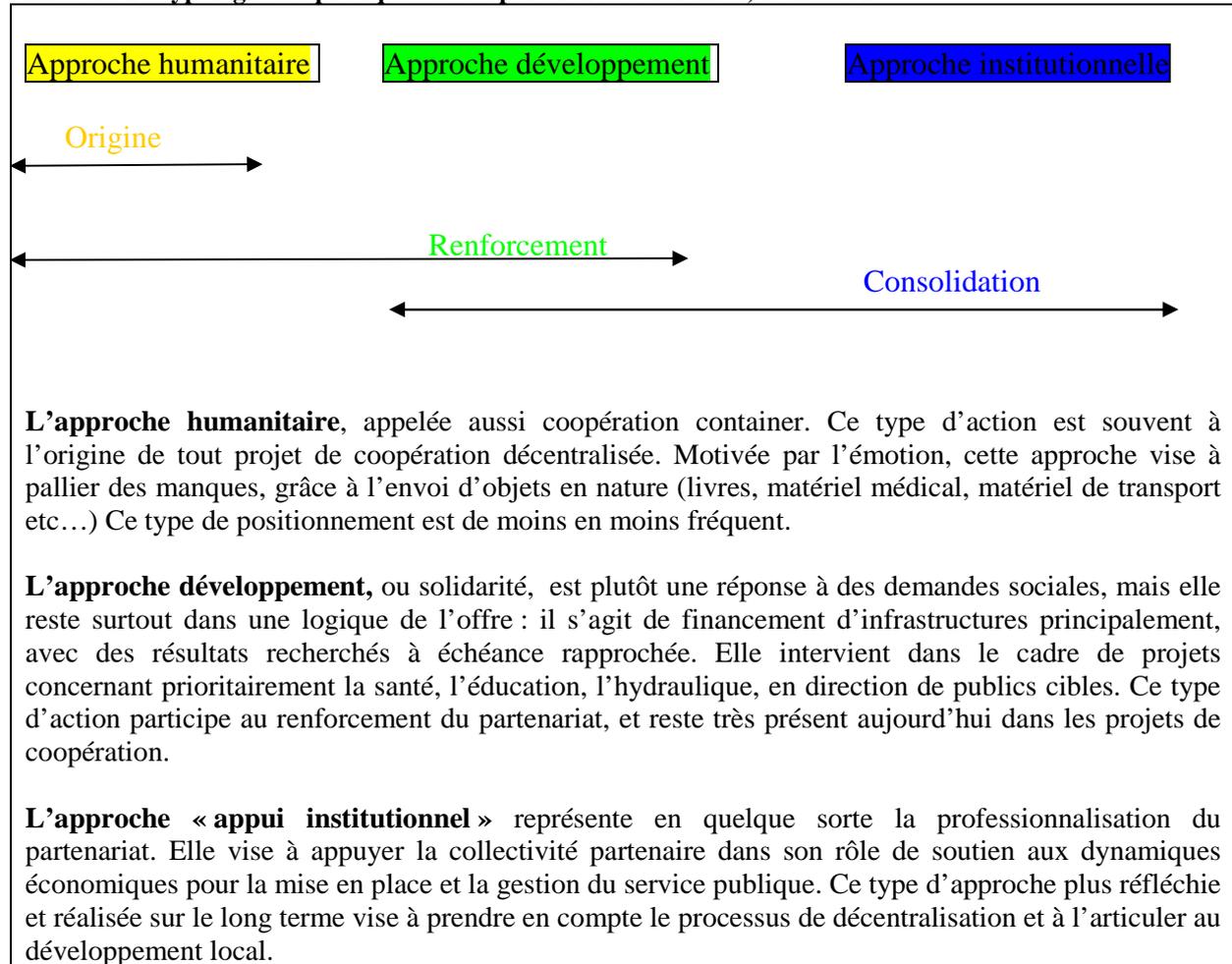
Comme dans de nombreux pays en développement, ces actions de coopération ont beaucoup évolué et se sont diversifiées. On recense ainsi différents types de partenariat, qui reposent sur différentes logiques, parfois simultanées.

b) De l'aide container à l'aide institutionnelle, évolution des formes d'action.

La typologie des pratiques élaborée par Bernard Husson (CIEDEL)⁶ illustre parfaitement les différents types d'approche de la coopération décentralisée, qui correspondent à des phases d'évolution et de positionnement du partenariat.

⁶ CIEDEL= Centre international d'études pour le développement local. - source : cours de M. Husson, Master 2 CIAHPD, 2^{ème} semestre 2008.

Encadré 2 : typologie des pratiques de coopération décentralisée, B. Husson



Les projets de coopération franco-burkinabè n'échappent pas à cette typologie. L'analyse de l'expérience cumulée en 40 ans de pratiques témoigne d'une grande diversité des actions. Deux périodes semblent rythmer les interventions de la coopération franco-burkinabè :

Jusqu'en 1995, la priorité était donnée aux projets à tendance humanitaire, développement social, infrastructures hydrauliques et développement rural. Le développement des infrastructures sociales a en effet constitué le secteur d'intervention prioritaire des projets cofinancés par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE). Cette aide a permis la réalisation de nombreuses infrastructures sociales (écoles, dispensaires, maternités...), et hydrauliques (puits et forages principalement) qui a engendré sur le court terme une nette amélioration des conditions de vie des populations ciblées, notamment en milieu rural.

Depuis 1995, début du processus de décentralisation, les actions de la coopération décentralisée évoluent vers plus d'accompagnement aux populations locales, ce qui se traduit par l'émergence de projets à caractère institutionnel, de soutien économique, de développement local, d'appui technique, de planification urbaine et d'urbanisme. Ainsi, la nécessité de trouver des solutions aux problématiques de développement communal engendrées par la décentralisation a conduit au développement d'actions de compagnonnage

entre élus et fonctionnaires, permettant d'apporter un appui à l'organisation des services municipaux, à l'élaboration des budgets et au renforcement de leur expertise technique pour le suivi des travaux.

Si l'on constate depuis 1995 une évolution des pratiques vers l'appui institutionnel, celle-ci reste, pour le moment, nettement minoritaire. En effet, cette troisième approche est souvent évoquée dans les propos tenus par les acteurs de la coopération décentralisée (le renforcement des collectivités est vivement souhaité par les responsables politiques français et burkinabè) mais elle est encore peu appliquée dans la réalité : au Burkina Faso, moins d'une dizaine des actions de coopération recensées sont tournées vers l'appui institutionnel.⁷

Cependant, on peut avoir tendance à penser qu'elles ne cesseront de se développer dans un avenir proche. Les besoins exprimés par les populations locales, les orientations nationales françaises et burkinabè et les appels à projets devraient inciter les collectivités à s'engager massivement dans l'appui institutionnel.

A titre d'exemple, le partenariat Ville de Limoges - Commune rurale de Pabré est une parfaite illustration de ces trois types d'approche : les prémices du partenariat, au début des années 90, consistaient surtout en l'envoi de containers avec du matériel scolaire. Dans le courant des années 90, les actions se sont développées vers le financement d'infrastructures dans le domaine de l'éducation (écoles, dispensaires, cantine endogènes...) et de l'eau et l'assainissement (forages, digue...), jusqu'au début des années 2000. Aujourd'hui, les partenaires réfléchissent à un type de coopération plus efficace, et s'orientent vers des projets d'appui à la structuration de la nouvelle commune de Pabré.

Une présentation plus détaillée de ce partenariat sera proposée dans la seconde partie de cette étude.

c) Les multiples facteurs de cette évolution :

Cette évolution des pratiques est le résultat de multiples facteurs.

Les actions de l'aide au développement en général ont été pensées au fil du temps, réfléchies, et ont pris acte des erreurs du passé. Les pratiques de coopération décentralisée en particulier, aujourd'hui reconnues comme véritable levier de développement, se sont structurées et institutionnalisées. Un cadre juridique et des textes d'orientations ont permis de canaliser et conseiller les pratiques des collectivités, aussi bien en France qu'à l'étranger. Par exemple, la création en 2000 au Burkina Faso de la CONACOD (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée) assure une meilleure coordination et une mise en cohérence des actions à l'échelle nationale.

Cette institutionnalisation va peu à peu conduire à sa professionnalisation, et orienter les actions de coopération décentralisée vers des domaines plus ciblés comme l'appui institutionnel, en fonction des nouveaux besoins de la population.

Mais cette évolution est aussi le fruit d'une adaptation au contexte international. Un des ses principaux changements est le processus de décentralisation engagé dans de nombreux

⁷ Base de données CNCD pour 2005.

pays en développement, et qui modifie totalement le paysage de la coopération internationale en générale, décentralisée en particulier.

Ce qui fera dire à Allières que : « *La coopération décentralisée est la fille adoptive de la décentralisation* », « *les collectivités ont fait leur entrée dans le concert international moins contre l'Etat qu'en conséquence directe de l'accomplissement de leurs nouvelles responsabilités* »⁸. L'apparition de ces nouveaux enjeux comme la décentralisation ont fait évoluer les souhaits et les préoccupations des partenaires franco-burkinabè. L'accent est ainsi mis sur des axes nouveaux comme l'accompagnement à la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain, le renforcement des capacités des acteurs locaux, etc.

Dans le même temps, l'évolution du contexte juridique et institutionnel en France permet l'essor d'un nouveau type de coopération : avant les réformes de 1982 sur la décentralisation, les collectivités locales françaises ne pouvaient intervenir à l'international que par la création de jumelages. Depuis la loi d'orientation du 6 février 1992, l'Etat encourage les régions, départements, communes et groupements, à soutenir les efforts de démocratisation et de décentralisation dans les pays étrangers par des activités participatives et organisées. La dynamique française de coopération décentralisée voit émerger de nouvelles orientations dont les applications et perceptions semblent avoir institué un réel pôle d'action politique.

De plus, la France a connu durant les trente dernières années un processus de décentralisation tel que de nombreuses compétences qui s'exerçaient au niveau de l'État se situent aujourd'hui dans les services des collectivités territoriales. Par ailleurs, on voit bien que les grands objectifs du millénaire reposent beaucoup sur les capacités des acteurs locaux à mettre en place des services essentiels. La France prend donc peu à peu conscience qu'elle doit mieux mobiliser l'expertise des collectivités pour sa coopération bilatérale.

Nous sommes ainsi passés du « jumelage amitié » au jumelage plus professionnel avec des agents territoriaux qui doivent savoir mener des projets, maîtriser des méthodes spécifiques, etc.

Dès lors, les partenariats plus globaux qui émergent dans les années 90, à dominante institutionnelle et territoriale, d' « aide à la gouvernance locale » ou « d'appui institutionnel », semblent être une réponse pertinente au défi actuel de l'essor conjoint de la mondialisation et de la décentralisation.

2) La décentralisation au Burkina Faso, un processus récent...

Le processus de décentralisation au Burkina Faso est un processus récent, lent, engagé sur le long terme et qui procède par étapes, selon un principe de progressivité. De nombreuses institutions sont créées pour accompagner et mettre en œuvre ce processus.

a) Présentation chronologique de la décentralisation⁹ :

Le processus actuel de décentralisation au Burkina Faso est très récent, et trouve son fondement dans la **Constitution du 2 juin 1991**, qui dispose que :

- Le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales (article 143).

⁸ A. ALLIES *et al.*, *Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée*, Paris, Observatoire des politiques publiques de l'Europe du Sud, 2001.

⁹ Source : M. SEMBENE, *Décentralisation et coopération décentralisée au Burkina Faso*, document CUF, 2008

- La loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales (article 145).

La décentralisation a pour objectif de rechercher une meilleure gestion des administrations locales, afin de mieux répondre aux besoins des populations locales.

1993 : Adoption des lois de décentralisation portant sur l'organisation de l'Administration du territoire et l'organisation municipale.

C'est également l'année de la création de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND), chargée de réfléchir à la mise en œuvre du processus de décentralisation.

1995 : Sur la base des cinq premières lois de la décentralisation, sont organisées les premières élections municipales dans 33 communes dites urbaines, avec l'appui de la coopération française. Ces élections marquent le début effectif de la décentralisation.

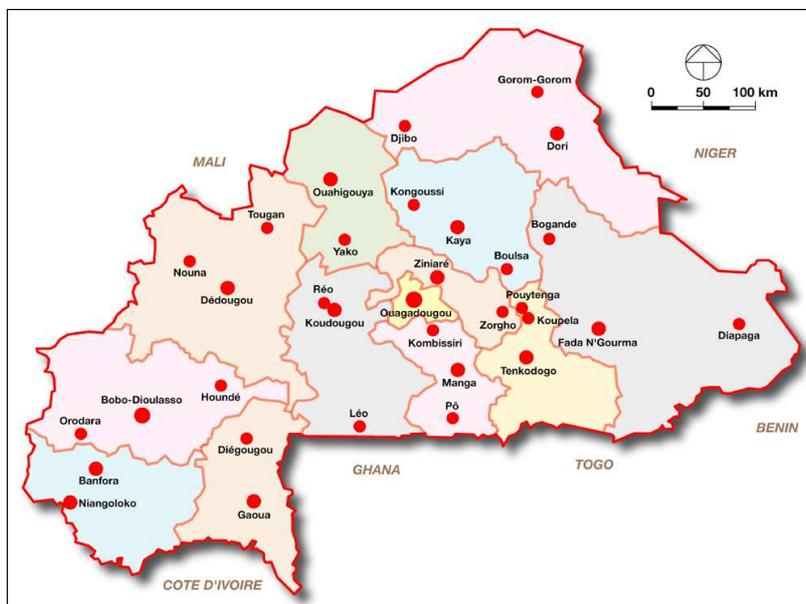


Figure 3 : 33 communes urbaines en 1995, Source : AMBF

1998 : Adoption des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD). Ces textes définissent l'organisation du territoire en érigeant la province et la commune en collectivités locales. Ils établissent un calendrier de mise en œuvre de la réforme, et organisent la déconcentration des services de l'Etat pour accompagner le développement des collectivités locales.

2000 : 16 nouvelles communes urbaines sont érigées, portant à 49 le nombre total de communes. Les habitants de ces agglomérations ont le droit de gérer les affaires propres de leur cité à partir de représentants élus. Deuxièmes élections municipales.

Création du ministère chargé de la décentralisation, qui deviendra le MATD (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation).

La décentralisation ne concerne que 18% de la population et 16% du territoire national.

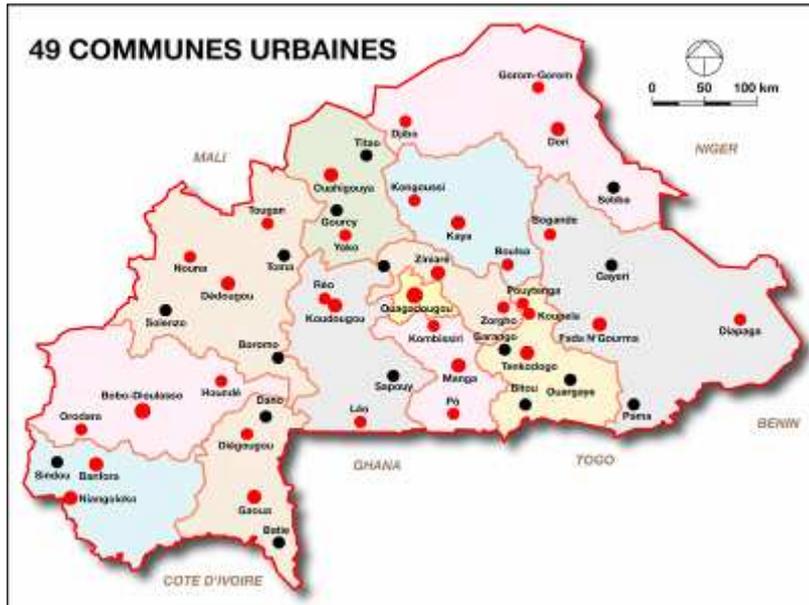


Figure 4 : 49 communes urbaines en 2000. Source : AMBF

2001 : Création de 13 régions, en tant que circonscriptions administratives.

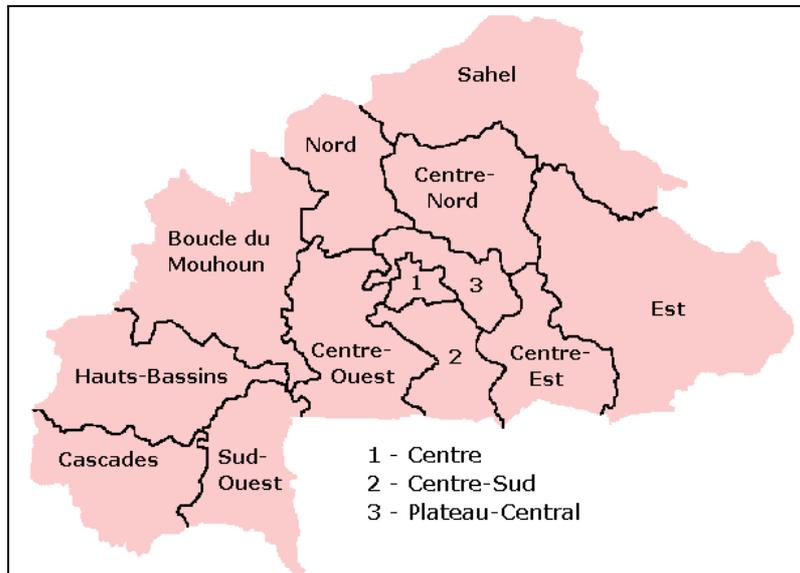


Figure 5 : les 13 régions du Burkina Faso. Source : AMBF

2004 : Adoption du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), référentiel normatif en matière de décentralisation et d'organisation du territoire, qui pose notamment la règle de la progressivité dans la mise en œuvre de la décentralisation, et consacre l'élection des organes délibérants des collectivités territoriales. Le CGCT reconnaît le droit des collectivités à s'administrer librement et à gérer leurs affaires propres dans le respect strict de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale, selon l'identité et l'autonomie de chaque collectivité. Il accompagne la décentralisation et la déconcentration des services de l'Etat en vue de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales.

2006 : La communalisation intégrale du territoire est effective et constitue l'avancée majeure du processus. Les élections municipales du 23 avril 2006 ont donc consacré la communalisation intégrale du territoire burkinabé, avec la création de trois cent deux nouvelles communes rurales et de treize conseils régionaux qui viennent s'ajouter aux quarante-neuf communes urbaines déjà existantes.

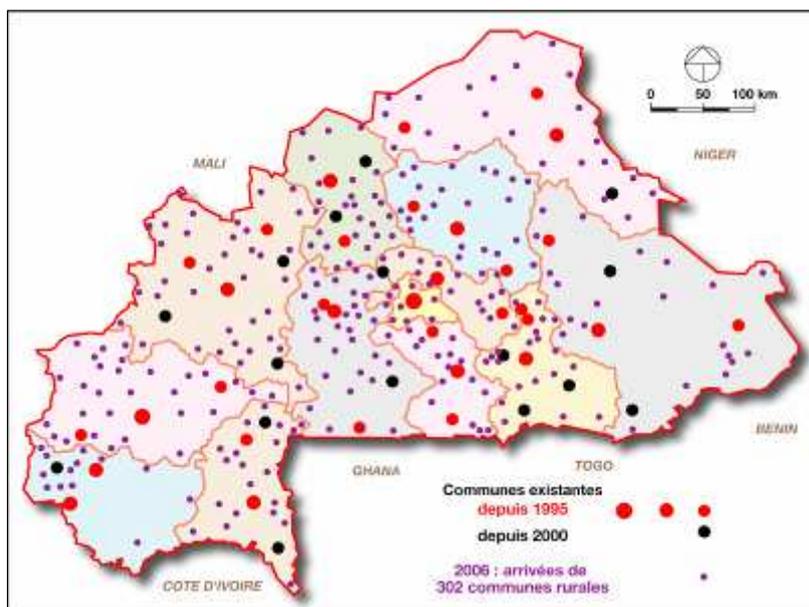


Figure 6 : 351 communes en 2006, Source : AMBF

Le processus de décentralisation a donc été progressif, sur une dizaine d'années, jusqu'à former la carte administrative du territoire que le Burkina Faso connaît aujourd'hui. Ceci n'a pu se faire sans la création et l'appui d'un certain nombre d'organismes qui ont accompagné et encadré ce processus. Ces organismes sont aujourd'hui des institutions nationales incontournables dans la conduite de projets de coopération décentralisée.

b) L'organisation institutionnelle au plan national :

Les institutions et les organismes qui permettent la coordination et l'appui à la décentralisation sont multiples, chacun ayant une fonction bien particulière.

La **CND** : Commission Nationale de la Décentralisation. Créée par décret en novembre 1993, elle est à l'origine du processus. Elle a un caractère interministériel et placée sous la tutelle du premier ministre. La CND est chargée d'évaluer les potentialités économiques, financières, fiscales des collectivités locales et d'élaborer les outils d'information, de formation, et d'aide à la gestion des collectivités, au service des élus et des services techniques et administratifs locaux. Sa mission est donc la conceptualisation, le pilotage et l'impulsion de la décentralisation.

Le 21 mars 2007, la CND a été remplacée par un secrétariat technique permanent de la conférence nationale de la décentralisation, le **STP/CONAD**.

Le **MATD** : Anciennement Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS), le MATD (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation) est chargé de la conduite du processus de décentralisation et de coordonner sa mise en œuvre. Il intervient au travers de la direction générale de la décentralisation (DGD) en appui au processus de décentralisation. L'appui des services de l'Etat passe par le recours aux services déconcentrés présents dans chaque département.

Pilotée par le MATD, la mise en œuvre du processus est guidé par le **CSMOD** 2005-2015 (Cadre Stratégique de Mise en Oeuvre de la Décentralisation), chargé de définir le cadre technique de la réforme. Il a la prétention d'assurer une vision du processus de décentralisation à l'horizon 2015, grâce à un plan d'action. Le CSMOD décline ainsi les axes de développement de la décentralisation qui sont au nombre de cinq :

- Le transfert des compétences et des ressources
- Le renforcement des capacités
- Le renforcement de la déconcentration
- L'appropriation sociale du processus
- L'expansion économique des collectivités territoriales.

Il présente comme objectif global de la décentralisation « la promotion du développement humain durable et l'enracinement de la démocratie à la base ».

Un Fond Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (**FPDCT**) a été institué par le Code Général des Collectivités Territoriales adopté par l'Assemblée Nationale en décembre 2004 et promulgué en avril 2005. Selon les statuts particuliers approuvés par le gouvernement en avril 2007, le FPDCT a pour mission principale de concourir au financement des programmes de développement des collectivités territoriales et de contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles. Il est chargé notamment de :

- mobiliser des ressources et financer par l'octroi de subventions les investissements des collectivités territoriales ;
- renforcer les capacités des collectivités territoriales pour la réalisation des investissements financés ;
- consentir des garanties à des emprunts contractés par les collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie ;
- octroyer des prêts aux collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie ;
- assurer l'accès équitable de toutes les collectivités territoriales aux ressources pour financer les investissements relevant de leurs compétences.

Le FPDCT est placé sous la tutelle technique du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et sous la tutelle financière du Ministre de l'Economie et des Finances.

La **CONACOD** : la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée a pour mission de favoriser la concertation entre partenaires et acteurs de la coopération décentralisée, la dynamisation des comités locaux de jumelage et une meilleure couverture spatiale des interventions. Pour l'Etat burkinabè, il s'agit de mettre en place un cadre de coordination qui permette de mettre en cohérence les interventions, d'assurer la collecte et la diffusion de

l'information, d'évaluer les différentes interventions et de proposer des mesures d'accompagnement dans le domaine de la coopération décentralisée.

L'AMBF : Association des Municipalités du Burkina Faso. Créée en 1995, l'AMBF est un espace d'expression et de valorisation du potentiel des collectivités locales. Elle propose un accompagnement dans l'organisation de l'information et la communication.

Association très importante au Burkina Faso, elle est le porte-parole des collectivités au niveau national.

La **MCD** : la Maison de la Coopération Décentralisée, enfin, propose une synergie d'actions et un accompagnement des interventions et des projets des collectivités locales.

La création en 2003 de la MCD répond au souci des membres et partenaires du Nord et du Sud de promouvoir l'articulation entre la coopération décentralisée et l'appui à la décentralisation. Il s'agit d'accompagner concrètement des collectivités locales dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des partenariats de coopération décentralisée de renforcer l'efficacité et la cohérence de leurs interventions pour faciliter leur articulation avec le processus de décentralisation.

Son programme d'activités met l'accent sur l'axe information-communication-sensibilisation, destiné à apporter l'information aux différents partenaires afin qu'ils puissent décider à leur niveau des orientations à prendre pour dynamiser leurs actions de coopération décentralisée. Ainsi, les offres de formation des acteurs institutionnels publics (MATD), des institutions faitières (AMBF), des partenaires techniques et financiers (PTF) peuvent être relayées par la MCD aux partenaires, via ses différents outils d'information.

La MCD est un acteur incontournable dans les projets de partenariats franco-burkinabè, et de nombreuses collectivités françaises y ont adhéré pour profiter de ses services.

Ces différentes institutions et associations assurent donc la bonne conduite et la coordination du processus de décentralisation, afin d'accompagner au mieux les nouvelles collectivités locales dans leurs fonctions.

Fortes de ce soutien, les collectivités locales assurent ou tentent d'assurer le rôle de maître d'ouvrage des actions de coopération décentralisée. Les comités locaux de jumelage sont les principaux animateurs des partenariats sur le terrain. Mais d'autres acteurs locaux sont également mobilisés, comme les associations, les ONG, les services techniques locaux ou de l'Etat, les établissements scolaires, etc.

c) En résulte une nouvelle organisation administrative du territoire :

Ainsi, amorcé depuis plus de 10 ans, le processus de décentralisation aboutit aujourd'hui à un édifice territorial ambitieux, comprenant trois niveaux :

- La **Province** : au nombre de 45, les provinces constituent des circonscriptions administratives de l'Etat avec à leur tête un haut commissaire qui exerce la tutelle et le contrôle de légalité au niveau provincial.
- La **Région** : érigée en collectivité territoriale à la suite des élections municipales en avril 2006, les conseils régionaux sont dirigés par des présidents et vice présidents élus à la majorité absolue. On compte 13 régions au total.

- Le **Département** et la **Commune**: Il existe 351 départements, ayant chacun un préfet à leur tête. Ces territoires correspondent aux 351 communes (302 communes rurales et 49 communes urbaines) dirigées par un conseil municipal et un maire élu.

Enfin, le village n'est ni une collectivité locale, ni une circonscription administrative. Au nombre d'environ 8000, les villages sont représentés au sein du conseil municipal par deux conseillers issus du comité villageois de développement en charge de la gestion du développement local.

Encadré 3 : Définition de la décentralisation et la déconcentration

Déconcentration : l'Etat délègue certains pouvoirs à des structures soumises à l'autorité centrale.

Décentralisation : le pouvoir de décision, dans la gestion administrative locale, est confié à des autorités locales élues (et non pas nommées par l'Etat) : les régions et les communes.

Avec l'évolution de la décentralisation et la communalisation intégrale du territoire, se pose aujourd'hui la question de l'adaptation et de la prise en compte par la coopération décentralisée des enjeux nouveaux en terme d'accompagnement et de renforcement des capacités des communes (urbaines et rurales) et des régions.

3) Des préoccupations et revendications nouvelles face à un contexte institutionnel en évolution

Ce processus de décentralisation et les changements qui en résultent offrent un champ d'intervention élargi et novateur aux 150 comités de jumelage franco-burkinabè agissant sur le terrain. En effet, la mise en place des organes locaux des collectivités a donné un nouvel élan à la coopération décentralisée. L'Etat se recentre sur ses fonctions régaliennes et son administration a été considérablement allégée.

Le transfert de compétences et l'émergence de nouveaux interlocuteurs ont fait des collectivités locales des acteurs incontournables des projets de coopération, acquérant le même statut que les partenaires du « Nord ».

Au-delà de l'émergence de nouveaux acteurs, le processus de décentralisation fait apparaître de nouveaux enjeux, qui sont autant de défis à relever par les partenariats de coopération décentralisée :

-Promouvoir le développement à la base en donnant aux collectivités ainsi créées l'autonomie de gestion et la liberté de définir leurs politiques et leurs priorités en matière de développement. Mais en donnant aussi à chaque citoyen la mission d'être acteur, voir catalyseur du développement.

-Renforcer la démocratie, à travers la mise en place et l'organisation de différents organes délibérants et consultatifs, et en donnant à chaque citoyen les moyens légaux nécessaires pour participer au choix de ses dirigeants et garantir ses droits fondamentaux.

-Améliorer les services à la population en rapprochant l'administration de la population. Ceci peut se faire de différentes manières : par la mise en place d'une déconcentration conséquente pour appuyer la décentralisation, par la responsabilisation des collectivités à relayer l'Etat dans les services de proximité à la population ; par l'application du principe de subsidiarité, ou encore par le transfert des compétences dans les domaines touchant au mieux être des populations et le transfert des moyens nécessaires pour l'exercice de ces compétences.

Mais ces divers enjeux n'ont pas encore été totalement relevés, notamment en ce qui concerne le transfert de moyens humains et financiers pour permettre aux collectivités burkinabè l'exercice de leurs nouvelles compétences.

Ceci nous amène à dresser un constat des difficultés qui résultent du processus de décentralisation.

a) Un transfert de compétences important, mais pas de ressources humaines :

Avec la réforme de 1996, puis l'adoption du CGCT, la loi pose la règle selon laquelle la répartition des compétences est régie par le principe de subsidiarité et s'opère si possible par blocs de compétences. Le CGCT institue un transfert des ressources humaines, matérielles et financières : « *Le code général des collectivités territoriales fixe les domaines de compétences des collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice du principe de la libre administration qui ne signifie nullement réglementation ou libre gouvernement mais la liberté de gestion et des attributions effectives.* »¹⁰

Dès lors, l'Etat a transféré différents domaines de compétences aux collectivités locales (régions et communes), en vue d'apporter une réponse plus satisfaisante aux préoccupations des populations. A noter que les compétences de la région sont des compétences transversales.

Les 11 domaines de compétences prévus par le CGCT sont :

- Le domaine foncier propre des collectivités.
- La gestion et l'aménagement du territoire.
- L'environnement et la gestion des ressources naturelles.
- Le développement économique et la planification.
- La santé et l'hygiène.
- L'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et l'alphabétisation.
- La culture, les sports et les loisirs.
- La protection civile, l'assistance et les secours.
- Les pompes funèbres et les cimetières.
- L'eau et l'électricité.
- Les marchés, les abattoirs et les foires.

Au regard du CGCT, les collectivités territoriales sont responsables du développement de leurs territoires et ont en charge la maîtrise d'ouvrage des actions de coopération décentralisée. Néanmoins, malgré un transfert de compétences important, les collectivités locales ne bénéficient pas de transfert de personnel, et leurs ressources humaines sont très faibles, pour deux raisons.

¹⁰ Textes du CGCT, articles 80 à 105.

D'une part, **les communes n'ont pas les moyens de recruter du personnel technique** pour mettre en œuvre les services de la mairie.

En effet, malgré des dispositions législatives et réglementaires offrant différentes possibilités pour recruter du personnel, les collectivités locales, pour leur plus grand nombre, ne peuvent que très peu investir dans les ressources humaines qualifiées, et ce principalement par manque de moyens financiers.

Afin de rompre cette situation, l'Etat a entrepris des mesures visant à renforcer les capacités humaines des communautés rurales notamment avec le recrutement et la formation de secrétaires communaux d'ici fin 2009.

D'autre part, **le niveau d'instruction des élus est très faible** : plus de 80% des élus au Burkina Faso sont analphabètes. Quant à ceux qui ont reçu un certain niveau d'instruction, une grande majorité de ces élus exercent leur premier mandat et ne sont pas encore familiers avec les textes de la décentralisation, le rôle et le fonctionnement des collectivités locales etc.

Or, la décentralisation suppose une forte responsabilisation des élus locaux et une appropriation par ces derniers des questions de développement local. Il est donc nécessaire d'accompagner les collectivités territoriales dans la gestion de leurs propres affaires et dans la conduite des actions de développement local. En un mot, il s'agit de leur permettre d'exercer le principe de la libre administration affirmé dans la constitution et repris aux articles 2 et 14 du code général des collectivités territoriales.

C'est en application de ces dispositions constitutionnelles et législatives que le gouvernement burkinabè a pris l'engagement de renforcer les capacités des collectivités territoriales dans le cadre du programme global de renforcement des capacités de l'Administration. Une étude a été réalisée en 2007 pour mettre en œuvre ce programme. L'objectif général de cette mission est de concevoir un programme de formation qui tienne compte du niveau exact des agents des collectivités territoriales, au regard des postes qu'ils occupent, afin de soutenir leurs performances.

Cette étude a été menée auprès des techniciens et des élus de mairie, pour savoir quel était le niveau de leurs connaissances sur les compétences qui leur sont attribuées : *« Si d'une manière générale le processus de décentralisation enclenché depuis 1991 a été bien accueilli par la population, l'étude a révélé que tout le monde en revanche ne perçoit pas clairement les mécanismes ou les rouages de la démocratie locale. C'est le cas des principaux animateurs de cette démocratie que sont les élus et les agents locaux qui intègrent à des degrés divers les attributions ou les compétences des collectivités territoriales. »*¹¹

Cette étude a également permis de recueillir les attentes et les impressions des élus burkinabè. Monsieur Macaire ZABRE, Maire de la commune de Kombissiri, apporte ainsi un témoignage sur les attentes et préoccupations des communes du Burkina Faso :

« Sans détour, il a exposé les lourdes contraintes qui se posent à l'heure actuelle à la grande majorité des communes du pays, dont une des plus handicapantes lui paraît être l'analphabétisme prononcé de certains conseils municipaux. A titre illustratif, sur 125 élus

¹¹ Étude pour la conception d'un programme de renforcement des capacités des collectivités territoriales et sa mise en œuvre. Commanditée par le MATD. Réalisée en 2007 par le bureau d'études et de recherche pour le développement, BERD, à Ouagadougou.

composant le conseil municipal de Kombissiri, cinq sont d'un niveau « cadre supérieur », environ 10 savent lire et écrire en français, tous les autres sont analphabètes. »

Les recommandations issues de cette étude restent à être mises en œuvre. Si une campagne de formation est en cours, à l'initiative de l'Etat et grâce à l'appui des bailleurs, celle-ci reste largement insuffisante, et ne s'adresse qu'aux maires, et non aux conseillers municipaux. La conséquence directe est une faible capacité de maîtrise d'ouvrage de ces collectivités, capacité qui devrait être appuyée par une fonction publique territoriale malheureusement insuffisante.

En outre, le dénuement en ressources humaines des collectivités s'accompagne de celui en ressources financières.

b) Des responsabilités croissantes mais un transfert de ressources financières insuffisant

Face à ce transfert de compétences, les collectivités burkinabè ne disposent pas dans bien des cas des ressources suffisantes pour assurer à la fois leur charge de fonctionnement et leurs investissements.

Aujourd'hui, les **ressources financières** des communes sont très faibles.

Elles restent limitées aux taxes et prélèvements locaux, comme les taxes sur les marchés, les ventes d'armes, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe de résidence, la taxe sur les véhicules à moteur, la licence de débit de boissons, la contribution du secteur informel, les marchés, les taxes funéraires, les panneaux publicitaires, etc. La plupart de ces taxes transférées aux communes sont en fait des taxes que l'Etat lui-même n'arrivait pas percevoir.

Quant aux subventions de l'Etat, elles sont très faibles au regard des besoins des collectivités suite au transfert des compétences, et des projets à effectuer.

Ainsi, en 2003, les recettes fiscales des communes (impôts et taxes municipales) représentent 2.21% des recettes fiscales de l'Etat, soit 5 milliards de francs CFA (762,2 millions d'euros) pour les communes contre 230 milliards pour l'Etat (35 milliards d'euros).¹²

Par ailleurs, un important travail sur le recouvrement de la fiscalité locale reste à mener en parallèle de celui visant à légitimer les collectivités auprès de la population. En effet, les collectivités nouvellement élues doivent faire face à l'absence de cadastre fiscal local, à l'absence de civisme fiscal, mais aussi au privilège donné au recouvrement de l'impôt d'Etat au détriment des impôts locaux par les agents du trésor.

Au cours d'une réunion à Cités Unies France, en juin dernier, un élu burkinabè, maire de la commune urbaine de Kouidiougou, nous a fait part de la difficulté pour sa commune de recouvrer les taxes fiscales. Elle a en effet très peu de crédibilité aux yeux de ses habitants, et a beaucoup de mal à percevoir les quelques taxes dont elle peut bénéficier. Les citoyens n'ont

¹² Données de la MCD

pas encore intégré le civisme fiscal au niveau de leur commune et rechignent à payer ces taxes.

La fiscalité locale nécessite donc des réformes et ne suffit pas aux collectivités pour faire face à leur obligation de services publics.

c) Des insuffisances nombreuses et des défis à relever :

Au-delà du manque de ressources humaines et financières des collectivités locales nouvellement constituées, de nombreuses limites résultant directement de la mise en œuvre du processus de décentralisation sont également à souligner. En effet, ces limites sont autant de besoins pour les collectivités locales, auxquels la coopération décentralisée doit aider à répondre.

Les données qui suivent sont en grande partie issues des réflexions menées lors des assemblées générales de la MCD qui sont l'occasion d'un état des lieux de la décentralisation et de sa mise en œuvre.

- Les insuffisances institutionnelles :

De nombreuses échéances établies par la loi concernant la délégation de compétences, le transfert de ressources ou la mise en place des appuis financiers de l'Etat (dotations) n'ont pas été respectées, ou bien ont été retardées. On peut se demander ici si le principe de progressivité qui a sous-tendu la mise en œuvre du processus n'a pas contribué à instaurer, de façon insidieuse, une certaine lenteur, voire un certain laxisme dans le respect des échéances.

De plus, la multiplicité des institutions en charge de la coordination et de la mise en œuvre de la décentralisation est parfois un frein à son bon déroulement, et la visibilité du processus en pâtit. Ces institutions ont en effet chacune leur propre logique et rationalité, leur calendrier de mise en œuvre, mais aussi leurs propres moyens humains et financiers pour accomplir leur mission. Leur profusion peut avoir un effet négatif, voire pervers, sur l'efficacité du processus.

Ces manquements ont des conséquences directes sur les nouvelles collectivités qui n'ont alors pas tous les moyens à dispositions pour assurer leur mission. Mais les collectivités elles-mêmes pâtissent de nombreuses insuffisances internes.

- Les insuffisances internes :

- L'insuffisance des compétences en ressources humaines au niveau des collectivités et à celui des services déconcentrés de l'Etat.
- Une mobilisation sociale des acteurs locaux faible et variable.
- Les pesanteurs socioculturelles qui freinent l'éclosion d'un véritable leadership local : la notion d'« élu local » revêt encore une connotation péjorative, et l'autorité qui en découle n'est pas encore suffisamment intégrée par les citoyens. Ceci peut, entre autre, s'expliquer par l'immaturation des acteurs politiques et leur manque de compétences.
- Une analyse parfois insuffisante des priorités et des contextes d'intervention des projets.

- Une faible capacité de gestion financière et budgétaire dont résulte une mauvaise gouvernance : les contrôles ont prouvé quelques erreurs ou fautes de gestion.

Dès lors, les enjeux sont importants et les besoins infinis. Mais ces insuffisances sont autant de défis posés par la décentralisation, que la coopération décentralisée doit pouvoir aider à relever. A leur échelle, les collectivités locales françaises sont appelées à jouer un rôle ; et y sont incitées par les autorités françaises et burkinabè.

Fortes d'une longue expérience de gestion locale des services collectifs, elles sont de plus en plus nombreuses à s'engager dans des programmes et des projets dits d'**appui institutionnel**, dont l'objectif principal est le renforcement des capacités des acteurs locaux, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage.

Deuxième partie

Partie 2 :

La place et le rôle de l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée franco-burkinabè :

1) Une pratique aux contenus multiples :

Dans les années 1990, des partenariats plus globaux, à dominante institutionnelle et territoriale, d' « aide à la gouvernance locale » ou « d'appui institutionnel » ont émergé et semblent être une réponse pertinente au défi actuel posé par la mondialisation et la décentralisation.

Si la coopération française participe activement et appui le processus de décentralisation depuis ses débuts au Burkina Faso (le MAEE et l'AFD ont engagé des actions dans ce domaine dès 1995), les collectivités locales ont peu à peu saisi l'importance de cet appui, et le rôle qu'elles pouvaient jouer localement dans ce processus.

a) Définition de l'appui institutionnel :

Comme on l'a vu précédemment, les communes au Burkina Faso, notamment rurales, sont très récentes, peu structurées, et ont encore du mal à être perçues comme une institution à part entière par la population.

Une collectivité locale doit disposer de trois ressources pour être perçue comme une institution publique :

- Un budget alimenté par la collecte de l'impôt.
- Un personnel bien formé agissant dans le cadre du service public.
- Des informations pour choisir ses priorités.

Ce sont là, entre autres, trois enjeux que la coopération décentralisée peut aider à relever, grâce à l'appui institutionnel :

- Prélever l'impôt :

Sans ressources financières prélevées localement, les collectivités territoriales n'ont pas de crédibilité. Or, jusqu'à une date récente (avant 2006), la réalisation et le fonctionnement des équipements collectifs étaient financés par le versement de cotisations ou de contributions de la part des usagers, et par des financements extérieurs ou de l'Etat. Le passage d'une pratique de cotisation à l'impôt constitue donc un enjeu essentiel pour lequel l'expérience des collectivités du Nord peut être sollicitée.

- Former des personnels territoriaux et politiques :

La deuxième assise de la crédibilité des collectivités territoriales du Sud repose sur la compétence technique de leurs agents et de leur personnel élu. Les collectivités du Nord peuvent former ces responsables de leur collectivité partenaire.

- Construire un système d'informations pour choisir des priorités de développement :

Afin d'assumer pleinement leurs responsabilités, arrêter leurs politiques et concrétiser leurs décisions, les collectivités du Sud ont besoin de disposer d'une information précise sur leur territoire, qui dépasse la seule distribution des équipements installés : potentialités économiques, répartition des classes d'âge, niveau de détérioration des sols, importance de la main d'œuvre, circuits d'approvisionnement etc. En liaison avec les instances nationales du pays, les collectivités du Nord peuvent apporter leur concours à la mise en place d'un dispositif qui répond à ce besoin d'information, et aidera les communes burkinabè à connaître de façon objective leurs territoires et leurs populations.

Dès lors, l'appui institutionnel peut être défini comme le renforcement d'une collectivité du Sud grâce au soutien de la collectivité partenaire :

-dans sa capacité à établir, programmer, et coordonner des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières, pour répondre aux besoins de sa population.

-dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions.

-dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations. L'accès des populations aux services publics de base est en effet un réel défi.

b) Les domaines d'intervention :

L'appui institutionnel est spécifique à chaque cas, selon le pays, le contexte ou encore le niveau de décentralisation. Il recouvre des axes d'intervention multiples et très divers, mais il est cependant possible de dégager quelques grands axes représentatifs.

Ainsi les démarches d'appui au renforcement des communes burkinabè revêtent plusieurs formes sur le terrain :

-Poursuivre le processus d'appui au renforcement des ressources humaines de la commune. Plusieurs modalités sont possibles, mais la plus courante reste l'alphabétisation et/ou la formation des élus et des techniciens des collectivités territoriales. Le rôle d'élus nécessite en effet de la part de ces derniers un minimum de connaissances dans les domaines concernant la gestion des services et l'organisation du développement local. Or, souvent, le personnel mis à disposition des nouvelles entités ne répond pas aux exigences essentielles (analphabétisme...), d'où la nécessité d'établir des programmes de formation concertés correspondant aux besoins réels des communes.

Mais l'appui au renforcement des ressources humaines peut aussi passer par la création de nouveaux postes, la mise à disposition des communes du personnel dont elles n'auraient pu se doter dès le démarrage de l'institution municipale, au regard de la faiblesse de leur budget, l'aide au recrutement sous forme dégressive d'un salarié, ou encore l'organisation d'échanges de pratiques et d'expériences entre services techniques des collectivités territoriales. L'appui institutionnel consiste alors en l'implication d'élus et de personnel des collectivités françaises dans l'appui à l'organisation des services des communes burkinabè.

Ceci permet à la municipalité de renforcer progressivement ses capacités et ses compétences dans la conception et l'exécution des projets communaux.

-Aider au diagnostique et à la programmation, notamment dans l'appui à l'élaboration de plans de développement pour les communes (PDC) et les régions.

Le plan de développement est l'outil qui permet au conseil de planifier le développement de la localité en élaborant une stratégie d'appui à l'organisation des différents services municipaux. Or, les présidents de conseils, pour la plupart, ne disposent pas actuellement de moyens intellectuels et financiers suffisants pour le réaliser. Les collectivités françaises peuvent donc intervenir pour les aider à définir ce plan, mais aussi les accompagner dans le suivi de sa mise en œuvre et la mesure de son efficacité.

- Renforcer la fonction de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires.

Ceci suppose le recrutement et la formation de personnel, mais il s'agit également d'expliquer comment passer un marché, constituer un dossier, un cahier des charges, engager le démarrage des travaux et leur suivi.

Encadré 4 : Définition de la maîtrise d'ouvrage

La **maîtrise d'ouvrage** communale peut être qualifiée comme l'habileté d'un organe politique à :

- Penser et élaborer un programme municipal : l'exercice de la maîtrise d'ouvrage commence par l'inscription des activités que l'on projette de réaliser.
- Concevoir un programme de tâches et de travaux à réaliser.
- Donner des instructions aux différents prestataires chargés d'accompagner les réalisations.
- Contrôler la bonne exécution de ces ordres et la qualité des prestations faites.

N.B : La commune est maître d'ouvrage parce qu'elle élabore et adopte son plan de développement, contrôle son exécution, décide du mode de réalisation de l'infrastructure, organise la consultation des prestataires de service, met en place le dispositif pour suivre l'exécution des travaux, paie les décomptes et factures des prestataires (ou les vise pour autoriser le paiement), donne des instructions par rapport aux prestations faites, réceptionne les travaux exécutés, ordonne la levée des réserves, accompagne la mise en place du dispositif d'exploitation de l'infrastructure, contrôle l'efficacité du dispositif de gestion, etc.

Le maître d'œuvre est la personne physique ou morale qui, pour ses compétences techniques, est chargée par le Maître d'ouvrage (ou par la personne responsable du marché) d'élaborer le dossier technique d'un projet (études techniques), ou de diriger et contrôler l'exécution technique des travaux.¹³

-Appui à la mobilisation des ressources propres : l'appui institutionnel peut aider les communes à engendrer un accroissement de leurs ressources et les conseiller pour une utilisation efficace. Ceci passe surtout par l'aide au recouvrement de la fiscalité, en sensibilisant les citoyens au civisme fiscal. Mais c'est aussi aider la commune dans sa capacité à établir des budgets à partir de ressources collectées localement, et à trouver la bonne articulation entre la collecte de l'impôt et l'utilité des prélèvements.

Les collectivités du Nord peuvent aussi proposer, surtout au début, un appui budgétaire aux collectivités du Sud, via le versement de subventions dans leur compte trésor.

-L'appui matériel et organisationnel des collectivités territoriales : la plupart des nouvelles communes manquent d'équipements et de matériel ; et la mobilisation des

¹³ Source : Etat des lieux de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale. Bobo-Dialouso, Juin 2002

ressources fiscales n'est pas suffisante pour pallier ce manque. Certains partenaires peuvent donc décider d'aider les communes à travers des appuis budgétaires pour la réalisation de certains équipements d'urgence (local, salle de réunion pour le conseil, sièges de mairie...). L'appui matériel se fait également à travers la mise à disposition d'équipements (matériel informatique, installation de fax, raccordement au réseau Internet, etc.).

Ces différents axes d'interventions possibles constituent un appui technique et institutionnel, essentiel pour l'autonomisation de la collectivité et pour accroître son efficacité à répondre aux besoins essentiels de la population. L'appui institutionnel doit aider les communes à exercer leurs nouvelles compétences, et à légitimer les pouvoirs locaux à travers la prise en compte des projets prioritaires retenus par les populations. La coopération décentralisée se comprendrait alors comme un compagnonnage auprès des pouvoirs locaux en vue d'aider les collectivités locales à mieux assumer leurs compétences.

c) Les enjeux de l'appui institutionnel :

Si le concept d'appui institutionnel est un concept variable dont l'acception peut épouser des frontières plus ou moins large, il semble que dans le cadre de la coopération décentralisée, il se trouve au croisement de la poursuite d'une finalité singulière et de l'adoption d'une méthodologie spécifique.

En effet, au regard des pratiques, et tel que les collectivités le conçoivent aujourd'hui, l'appui institutionnel poursuit un objectif général qui est celui du renforcement des capacités de la collectivité, considérée ici comme une institution politique et/ou administrative. Ce qui distingue alors les projets de coopération décentralisée orientés vers l'appui institutionnel des autres. Dans les projets dits d'appui institutionnel on distingue :

- des projets portant sur l'élaboration d'une politique publique : (formation d'élus, appui à la mise en œuvre de schéma régional d'aménagement du territoire, définition de politiques...)
- des projets visant au renforcement de l'administration publique territoriale dans sa capacité à délivrer un service public de qualité (informatisation des services, organisation et gestion des ressources humaines...)

Au-delà de la poursuite de cet objectif, l'appui institutionnel n'est véritablement effectif et efficace que s'il s'inscrit dans une méthodologie spécifique, la dialectique de la maîtrise d'ouvrage. Cette méthode, qui correspond à l'idéal typique de toute méthode de travail de la coopération décentralisée, repose sur l'affirmation d'un principe méthodologique fort, à savoir celui du **partenariat**. Les projets d'appui institutionnel doivent se traduire par un accompagnement des communes partenaires, et non de l'assistanat. L'adage du « faire avec / aider mais pas assister », pourtant largement connu et répété, est toujours d'actualité.

L'appui institutionnel est un dispositif global de promotion du développement local. Il s'agit d'aider les collectivités locales à se constituer en interlocuteur des associations et non à se penser comme une association supplémentaire, contribuer à instaurer une notion de service public, mais aussi aider à prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires.

Dès lors, ce type d'approche dessine un objet particulier pour la coopération décentralisée, celui d'accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique du pays dans un sens de plus grande transparence et d'une plus grande efficacité dans les services aux populations.

Pour cela, elle doit se penser comme un appui pour favoriser l'exercice, par les sociétés, de leurs droits et notamment de leur droit à la responsabilité. Elle peut être un facteur de réduction du fossé existant entre le « sommet » institutionnel et la « base ».

Mais elle doit aussi se penser en soutien au développement économique et social dans les régions où elle se manifeste par un concours à la mise en place et au renforcement de services collectifs et de dispositifs pérennes, plus que par le financement de projets et programmes limités dans le temps.

Encadré 5 : Distinction entre développement local et développement communal

Confusion développement local, développement communal

Le développement local et la mise en place de la décentralisation sont deux processus distincts :

Les approches de développement local incitent à privilégier les acteurs plus que les infrastructures, les réseaux plus que les institutions établies pour donner aux hommes et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent.

Le développement communal est quant à lui mis en œuvre par les communes ou organisations ayant une légitimité institutionnelle qui interviennent sur un territoire circonscrit et dans le champ de compétences que la loi leur délimite. Les décisions qu'elles prennent s'imposent à tous.¹⁴

Les bases de données pour connaître le nombre exact de collectivités françaises qui fondent leurs actions sur de l'appui institutionnel est en cours de constitution. La base de données du MAEE ne sera pas publiée avant la fin de l'année 2008, il en est de même pour celle de la Maison de la Coopération Décentralisée.

Cependant, selon cette dernière, l'appui institutionnel et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée est déjà une réalité concrète sur le terrain, en particulier dans un certain nombre de communes.

A titre d'exemple, on peut citer les partenariats entre les communes de Kaya et de Châtellerault, avec la mise en place de l'adressage communal ; le département de la Vienne qui participe avec l'Etat burkinabè à la formation des secrétaires généraux de mairies et de conseils régionaux ; entre Grenoble et Ouagadougou avec l'informatisation du service d'Etat civil de la mairie ; entre les villes de Chambéry et de Ouahigouya avec un appui aux services techniques municipaux et à l'élaboration d'un Etat civil; entre le Conseil Régional du Limousin et la province de l'Oubritenga avec le renforcement des capacités en maîtrise d'ouvrage et la fourniture en infrastructures et équipements ...

Mais il s'avère important de mieux structurer cette coopération et d'élargir cet appui à l'ensemble des communes. L'appui institutionnel doit se généraliser, et devenir la priorité de la coopération décentralisée....

¹⁴ B.HUSSON, La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est , *Traverses* n°7, juillet 2000. p.9

2) Le rôle et le soutien des acteurs de la coopération internationale en matière d'appui institutionnel

Les incitations à se tourner vers l'appui institutionnel sont autant du fait des institutions et collectivités du Nord que celles du Sud. S'il est délicat de déterminer dans quel sens ce discours s'est diffusé, il fait pourtant l'objet d'un consensus chez les différents acteurs.

En effet, si l'appui institutionnel est un réel besoin pour les collectivités burkinabè nouvellement élues et en cours de structuration, c'est également une opportunité pour les collectivités du Nord. L'intérêt peut s'avérer stratégique pour les collectivités françaises, afin d'obtenir le financement des bailleurs dans le cadre des appels à projets, mais pas uniquement. Les collectivités et autres institutions de la coopération décentralisée ressentent le besoin de pérenniser les efforts réalisées jusque là, avec la possibilité de « passer le relais » en responsabilisant les élus et les bénéficiaires. C'est également l'occasion pour les collectivités de s'investir autrement dans les actions de solidarité, et pas uniquement financièrement.

a) Les institutions du Nord :

- **L'Etat français :**

Depuis la loi d'orientation du 6 février 1992, l'Etat encourage les collectivités françaises à soutenir les efforts de démocratisation et de décentralisation dans les pays étrangers par des activités participatives et organisées. Le Burkina Faso est bien sûr concerné.

Ainsi, en mai 2005, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a rappelé : « l'attachement de la coopération française aux partenariats entre collectivités et l'intérêt de faire appel à ces collectivités dans les domaines de la gouvernance, du renforcement des capacités institutionnelles et de la décentralisation. »

Plus récemment, le 30 juin 2008, Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie, a présidé la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Elle a pour objectif de rendre compte de la réalité financière et de la diversité des actions menées, mais aussi de dresser un dialogue entre les différents collaborateurs. Au cours de cette commission, Alain Joyandet a exprimé le souhait d'orienter l'engagement des collectivités soutenues par l'Etat, autour de trois axes principaux :

- La promotion des actions permettant de financer des projets de coopération décentralisée intégrant des jeunes ;
- **Le soutien aux coopérations décentralisées portant sur l'appui institutionnel** et privilégiant les pays engagés dans un processus de décentralisation ;
- La constitution d'un groupe de travail sur le thème de l'alimentation, de l'agriculture vivrière et de la lutte contre la famine.

Un extrait de son discours souligne clairement la priorité donnée par l'Etat français aux actions orientées sur l'appui institutionnel :

« Je vous propose d'approfondir l'effort de complémentarité entre l'action de l'Etat et les vôtres en articulant l'appel à projet 2009 autour d'un certain nombre d'orientations dans des domaines les plus complémentaires avec notre propre action : (...) La troisième orientation

est le maintien de l'appui de la thématique de l'appui institutionnel qui est notre cœur de cible et qui affiche clairement notre volonté d'aider à la mobilisation de collectivités françaises pour améliorer la gouvernance locale à l'étranger. »¹⁵

Enfin, la DAACL (délégation de l'action extérieure des collectivités locales) explique dans son rapport annuel de 2007 l'intérêt porté à la gouvernance locale : « Il est sans doute un domaine sur lequel le gouvernement français considère à juste raison que l'apport des collectivités françaises et de leurs élus est indispensable, et même irremplaçable, c'est celui de l'amélioration de la gouvernance locale au service du développement. On constate de plus en plus que les politiques sectorielles de développement ne trouvent leur efficacité que si elles sont territorialisées. La mobilisation des acteurs locaux d'un territoire, la dynamique que peut engendrer une gouvernance plus proche des réalités du terrain est au cœur de nos réflexions aussi bien en France que dans le monde ».

- **Le Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) :**

Dans le cadre de son dispositif de soutien financier à la coopération décentralisée, le MAEE a mis en place un outil unique de co-financement : les appels à projets. Cette méthode a l'avantage de permettre à l'Etat d'afficher clairement ses priorités, en finançant certaines actions plutôt que d'autres, tout en maintenant le pouvoir d'initiative des collectivités territoriales qui dans ce cadre construisent avec leurs partenaires les projets susceptibles d'être cofinancés.

Ainsi, lors des assises de la coopération décentralisée à Ouagadougou en 2007, Antoine Joly (délégué à l'action extérieure des collectivités locales) a rappelé la volonté du côté du ministère français des affaires étrangères de renforcer son soutien à la coopération décentralisée avec également l'instauration de nouvelles règles pour le cofinancement des actions de coopération des collectivités territoriales françaises. L'une de ces règles est notamment la définition de thématiques prioritaires comme l'appui institutionnel, le développement économique, le développement durable, le co-développement...

Les appels à projets pour les années 2007 et 2008 définissent pour thématique prioritaire le soutien à l'appui institutionnel et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, en un mot, le soutien à la gouvernance locale

Extrait de l'appel à projet 2008:

« Les candidatures des collectivités territoriales devront porter sur la thématique du soutien aux collectivités territoriales des pays éligibles en matière d'appui institutionnel, d'appui à la décentralisation, de gouvernance locale, d'appui à la mise en place de services publics de base, de formation des cadres et des élus, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale.

Dans cette thématique, deux secteurs seront privilégiés :

-l'appui institutionnel à destination des centres urbains, avec l'objectif de favoriser l'échange et le savoir-faire et d'éclairer l'approche française pluridisciplinaire du développement urbain.

-l'appui institutionnel dans le domaine du développement rural (en particulier le tourisme solidaire) en valorisant l'expérience des collectivités territoriales françaises. »

¹⁵ Discours prononcé le 30 juin 2008 lors de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.

Dans le cadre de cet outil de cofinancement, l'Etat français affiche clairement ses priorités. Ce qui a des répercussions directes sur les projets de coopération décentralisée : le choix du thème prioritaire oriente les actions des collectivités qui vont favoriser des projets en lien avec les thèmes cofinancés, pour obtenir ces financements.

- **L'ambassade de France au Burkina Faso, et le SCAC :**

L'ambassade de France s'est engagée dans le soutien à la décentralisation dès le début du processus, s'inscrivant dans les orientations définies par les autorités burkinabè.

Ainsi, outre l'apport d'une aide financière substantielle de 500 millions de FCFA (76,2 millions d'euros) pour la tenue des élections municipales de 1995, le SCAC a accompagné le processus de décentralisation au Burkina Faso par la mise en œuvre de deux projets FAC d'un montant total de 1.2 milliards de FCFA (182,9 millions d'euros). Il s'agissait principalement de participer à la formation des élus locaux et des agents administratifs des collectivités locales, de renforcer les capacités d'expertises de la Commission Nationale de la Décentralisation, de faciliter la déconcentration du ministère des infrastructures, de l'habitat et de l'urbanisme, d'appuyer la DG (Direction générale) des collectivités locales (MATD), et de renforcer les services techniques municipaux des principales communes urbaines (Ouagadougou et Bobo Dialouso).

Un nouveau projet FAC d'un montant de 800 millions de FCFA (121,9 millions d'euros) a été mis en œuvre en juin 2000. Ce projet poursuivait les actions en cours et apportait un appui nouveau à la déconcentration de l'Etat.

Plus récemment, en mai 2008, l'ambassade de France au Burkina Faso a tenu une conférence de presse pour présenter le bilan de ses actions 2007 et les perspectives 2008.¹⁶ L'appui à la décentralisation par l'appui institutionnel est affiché comme une priorité. Le MAEE a ainsi signé en juillet 2007 la convention du financement du projet PADC/BF pour un montant de 0.9 milliards FCFA (137,2 millions d'euros). Ce projet présente 4 volets :

- Appuyer le MATD à la mise en œuvre politique de la décentralisation.
- Accompagner les communes burkinabè dans le processus de décentralisation à travers l'appui technique et financier de l'AMBF.
- L'appui à la MCD pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions de coopération décentralisée.
- L'appui à la DGI8, pour promouvoir le développement de la fiscalité locale.

Enfin, le MAEE prévoit pour 2008 une restructuration institutionnelle progressive entre les collectivités françaises et burkinabè, qui passe par exemple par la formation de la totalité des secrétaires généraux des mairies et des régions, en collaboration avec le MATD, l'AMBF, et le Conseil général de la Vienne.¹⁷

- **L'organisation Cités Unies France :**

CUF est un réseau de coordination et d'animation de l'ensemble des collectivités locales françaises engagées dans la coopération internationale. Cet organisme est un support référence pour les collectivités adhérentes, qui jouit d'une grande assise et dont l'intérêt est reconnu par tous.

¹⁶ Source : www.ambafrance.bf

¹⁷ Projet FSP n°23-2006-40 (PADC/BF) : « formation des secrétaires généraux de mairie ».

Il existe au sein de CUF un pôle par continent, et dans chaque pôle, des groupe-pays, animés par un chargé de mission. Le pôle Afrique comprend une douzaine de groupe-pays, dont le groupe-pays Burkina Faso, présidé par Michel Roux, élu chargé des relations internationales de la ville de Chambéry. Les objectifs de CUF à travers ces groupe-pays sont de favoriser les échanges entre les acteurs et de les informer sur les mécanismes de la décentralisation et les modalités d'appui aux collectivités. Des intervenants burkinabè sont invités régulièrement (MCD, ambassade, maires...) lors des rencontres. Ces nombreuses réunions de travail sont également l'occasion de sensibiliser ses membres sur les orientations à donner à leurs partenariats.

Si CUF n'a qu'un rôle d'incitation et d'information, elle les encourage à développer des actions orientées vers l'appui institutionnel. Elle rappelle régulièrement qu'un partenariat ancré sur l'approche coopération décentralisée doit permettre de donner à la collectivité locale du Sud une réelle capacité de maîtrise d'ouvrage et d'anticipation.

Ainsi, lors des journées de la coopération décentralisée organisées par CUF, celle du 12 décembre 2006 avait pour thème : « l'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée ». Adressées à toutes les collectivités, cette journée avait pour objectif de déterminer ensemble une définition de l'appui institutionnel selon les collectivités, et d'orienter les pratiques de coopération décentralisée vers ce domaine¹⁸.

Plus récemment, lors des réunions du groupe pays Burkina Faso auxquelles j'ai pu assister au cours de mon stage, les responsables de CUF insistent de manière prononcée sur la priorité évidente de l'appui institutionnel. Le 13 juin 2008, CUF a organisé une journée de sensibilisation et de formation destinée aux nouveaux élus délégués et techniciens des collectivités françaises en charge des relations internationales.

Il s'agissait de proposer une définition de la coopération décentralisée et une présentation de ses acteurs, de dresser un bref panorama de la coopération décentralisée franco-burkinabè, du paysage institutionnel au Burkina et du processus de décentralisation. Là encore, tout au long de la journée, les représentants burkinabè invités et les responsables de CUF ont insisté sur l'utilité de l'appui institutionnel, comme meilleure réponse aux besoins des nouvelles communes burkinabè : « *l'appui institutionnel est désormais considéré comme nécessaire* » Mamadou Sembene, directeur de la MCD.

Il est aisé d'imaginer que les nouveaux élus et responsables des relations internationales vont, à l'issue de cette journée de formation, préférer travailler sur des projets d'appui institutionnel.

- Enfin, différents cabinets d'audit et de conseil en France proposent des formations aux agents et élus des collectivités territoriales. Ces formations sont majoritairement axées sur le thème de l'appui institutionnel, preuve encore une fois qu'il s'agit d'un thème récurrent et prioritaire de la coopération décentralisée.

C'est le cas de l'agence COOPDEC CONSEIL, à Paris qui propose des journées de réflexion-formation. Celle du mercredi 2 juillet 2008 proposait une réflexion autour de « la coopération décentralisée appuie-t-elle les processus de décentralisation ? ». L'objectif est d'interroger l'impact réel des projets de coopération décentralisée sur l'avancée des processus de décentralisation : « (...) *Nous nous demanderons dans quelle mesure la réalité de l'intervention des collectivités françaises reflète effectivement le tournant affiché vers l'appui institutionnel aux collectivités du sud. (...) Nous détaillerons certains types de projets d'appui institutionnel (appui au budget, à la fiscalité, à la planification...) pour déceler les blocages inhérents à la dimension politique du fonctionnement des collectivités partenaires (du nord comme du sud).* »¹⁹

¹⁸ Cf. programme de la journée en annexe 3 (page 82).

¹⁹ Plaquette d'information sur la journée de réflexion-formation.

L'appui institutionnel est donc considéré comme une priorité, ou tend à l'être, par les institutions et organismes du Nord : les cofinancement, les formations, les conseils privilégient tous aujourd'hui les actions orientées dans ce domaine.

b) Les institutions du Sud :

• L'Etat burkinabè :

L'Etat burkinabè est à l'origine du processus de décentralisation, et s'est pleinement investi dans l'appui aux nouvelles collectivités territoriales, notamment par le biais du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation. Il a ainsi cofinancé des projets d'appui à la structuration des nouvelles communes, comme l'équipement de toutes les communes en siège de mairie, d'ici 2009, ou encore la formation des maires.

L'Etat burkinabè incite les collectivités locales et françaises à s'engager dans des partenariats de coopération décentralisée tournés vers l'appui institutionnel. Mais c'est la coopération décentralisée qui reste le levier principal du développement.

• La Maison de la Coopération Décentralisée (MCD) :

A l'image de CUF en France, les collectivités burkinabè engagées dans un partenariat de coopération décentralisée sont regroupées au sein d'une structure particulière, qui joue un rôle d'interlocuteur auprès des différentes institutions : **la maison de la coopération décentralisée.**

En tant qu'organisme d'accompagnement et de conseil des collectivités locales, la MCD joue un rôle prédominant dans l'incitation des partenaires à s'orienter dans des projets qui participent au renforcement des nouvelles collectivités. Ses membres sont souvent présents aux réunions et colloques organisés en France, comme les journées organisées par CUF. En tant qu'acteurs locaux, ils possèdent une connaissance approfondie du terrain et donc de la situation actuelle des communes nouvellement élues.

Son directeur, Mamadou Sembene, est ainsi le premier à défendre et promouvoir l'appui institutionnel comme priorité de la coopération franco-burkinabè²⁰, afin de répondre efficacement aux besoins des partenaires.

Les institutions du Nord et du Sud jouent donc un rôle important dans la promotion de l'appui institutionnel des projets de coopération décentralisée. Défendu comme une priorité au Nord comme au Sud, les collectivités sont incitées à s'investir dans ce domaine plutôt qu'un autre, ou en complément des actions déjà menées.

Ces partenaires ont l'occasion de se rencontrer régulièrement pour coordonner leurs actions, définir leurs priorités, et envisager ensemble l'avenir de leur coopération. C'est le cas lors des rencontres de la coopération décentralisée franco-burkinabè, qui ont lieu tous les cinq ans environ, au Burkina Faso... Une analyse des textes et des discours qui en sont issus permet de déceler les orientations de cette coopération, et le sens que les partenaires veulent lui donner.

²⁰ Cf. entretien réalisé avec Mamadou Sembene en annexe 4 (page 83), mais aussi : M. SEMBENE, *Regards sur la coopération décentralisée franco-burkinabè, pour une nouvelle dynamique partenariale*, CUF, Paris, 2003

c) Des partenaires qui s'engagent ensemble au renforcement des collectivités burkinabè :

Déjà en 2002, les rencontres de la coopération décentralisée franco-burkinabè qui se sont tenues du 2 au 4 décembre à Ouagadougou ont donné l'occasion aux partenaires français et burkinabè de faire le point sur leurs expériences respectives et de formuler un certain nombre de recommandations. Parmi elles, les références à l'appui institutionnel sont majoritaires :

- l'appui de la coopération décentralisée aux processus de décentralisation à l'œuvre au Burkina Faso ;
- l'appui aux collectivités locales burkinabè dans l'élaboration de leurs plans de développement ; l'inscription des financements de la coopération décentralisée dans des dispositifs adaptés au financement du développement local ;
- le renforcement des dynamiques d'échange entre acteurs du Nord et du Sud ;
- la mise en place de mécanismes de coordination et de mise en cohérence des actions au niveau du terrain et à l'échelle nationale au Burkina Faso ;
- le renforcement des capacités des acteurs locaux par l'appui institutionnel (structuration, organisation, formation)²¹.

Cinq ans plus tard, les recommandations issues des premières rencontres sont renouvelées et définissent plus précisément les actions possibles et nécessaires sur le thème de l'appui institutionnel. Ainsi, les 6 et 7 décembre 2007, se sont déroulées à Ouagadougou, les assises de la coopération décentralisée franco-burkinabè sur le thème « *Contribution des acteurs de la coopération décentralisée au développement des collectivités territoriales du Burkina Faso* ».

Les travaux ont mobilisé environ 1000 participants, collectivités territoriales, comités de jumelages et organisations de la société civile de façon générale, venus de différents pays (Burkina Faso, Burundi, France, Allemagne, Italie, Canada, Japon, Sénégal, Niger, Mali).

A l'issue de ces assises, les collectivités ont souligné leurs engagements et promulgué un certain nombre de recommandations.

Extrait des engagements officiels²² :

« Les démarches de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales burkinabè et françaises doivent :

- S'inscrire dans une logique d'appui institutionnel aux collectivités territoriales burkinabè d'une part et d'appui au développement économique, social, culturel dans une perspective de développement durable d'autre part.
- Etre l'occasion de promouvoir et renforcer la connaissance mutuelle des partenaires.
- Permettre d'accompagner les collectivités territoriales burkinabè afin qu'elles puissent assumer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage, répondre aux préoccupations quotidiennes de leurs administrés en matière d'équipement, de services et d'emploi et initier sur le long terme une politique globale de développement de leur territoire.

Les démarches de coopération décentralisée doivent aussi permettre de conforter le développement territorial, la démocratie et la gouvernance locale. »

²¹ Compte-rendu des assises de la coopération décentralisée franco-burkinabè, 2002.

²² Les engagements et les recommandations issues de ces assises et soulignées par les autorités territoriales et organisations de la société civile du Burkina Faso et de la France réunis se trouvent en annexes 5 (page 85).

La priorité donnée à l'appui institutionnel dans les projets de coopération décentralisée franco-burkinabè se retrouve donc dans l'analyse des discours officiels, des rencontres des partenaires, des formations, des décisions des institutions au Nord comme au Sud, et au quotidien, dans les projets réalisés par les collectivités. Cette priorité est également évidente au regard des besoins du terrain exprimés par les nouvelles collectivités burkinabè, à l'issue du processus de décentralisation.

L'analyse du partenariat entre la Ville de Limoges et la commune rurale de Pabré en est l'illustration.

3) L'exemple de la commune rurale de Pabré, partenaire de la Ville de Limoges :

a) Présentation de la commune et des projets réalisés dans le cadre du partenariat :

La commune rurale de Pabré est une commune de 25 000 habitants, réunissant 21 villages. Elle est située à 25 kilomètres au Nord de Ouagadougou, dans la province du Kadiogo (région Centre). Avant les élections municipales de 2006 qui ont consacré la communalisation intégrale il s'agissait d'une préfecture.

La Ville de Limoges est partenaire de la préfecture de Pabré, depuis 1999, année de la signature d'une convention de partenariat. Cette convention avait pour objectif la réalisation de différents projets dans les domaines de l'éducation et de l'eau et l'assainissement, afin de participer au développement durable du département et à la réduction de la pauvreté.

L'interlocuteur burkinabè principal était donc la préfecture de Pabré, ainsi que le comité local de jumelage, qui assurait l'animation du partenariat.

Dans le cadre de ce partenariat, la Ville de Limoges a, dans les premières années, organisé l'envoi de container avec du matériel scolaire..

Par la suite, le partenariat s'est peu à peu structuré et consolidé, les besoins du terrain ont été mieux évalués. La Ville de Limoges a ainsi financé de nombreuses infrastructures sociales, comme la construction d'écoles, de cantines endogènes, de dispensaires de santé, de latrines, ainsi que le forage de puits dans différents villages.

Elle a obtenu en 2005 les cofinancements du MAEE et de la Commission Européenne, pour un projet ambitieux sur trois ans, dans le domaine de l'eau et l'assainissement : la réhabilitation d'une digue et l'aménagement à l'aval de ce plan d'eau pour l'irrigation de parcelles destinées au maraîchage. En parallèle, le projet prévoyait la formation et la sensibilisation des agriculteurs et des éleveurs bénéficiaires aux pratiques agro écologiques.

Ce projet répondait au problème principal des habitants du département: le manque d'eau. En effet, la saison des pluies étant concentrées sur quelques mois, les populations souffraient de la sécheresse le reste de l'année. Le cheptel ne pouvait plus s'abreuver, les sols s'avéraient incultivables, et le manque d'eau potable inquiétant.

La réhabilitation de la digue permettait donc non seulement l'alimentation en eau des populations mais également l'abreuvement du cheptel (et donc l'essor de l'élevage dans cette zone peuplée majoritairement de Mossis, mais aussi de Peuls sédentarisés) ; ainsi que la création d'exploitations maraîchères et piscicoles praticables toute l'année grâce à l'irrigation des parcelles à partir de la retenue d'eau.

Au cours du projet, les élections de 2006 ont transformé la préfecture de Pabré en commune rurale. La Ville de Limoges a donc aujourd'hui pour interlocuteur direct le maire de la commune.

Le projet « eau et assainissement » touchant à sa fin, mon stage avait pour objectif premier la rédaction des rapports narratifs et financiers destinés aux différents bailleurs de fonds, ce qui m'a permis de me familiariser avec le projet, les bénéficiaires, les spécificités du terrain, ainsi que la coopération en général entre les deux collectivités. Une fois cette tâche réalisée, j'avais la possibilité de définir les projets futurs éventuels, et ainsi d'orienter l'avenir de la coopération Limoges-Pabré.

Malgré l'investissement continu de la Ville pour le développement de la Commune, le constat était flagrant des difficultés persistantes, et des besoins toujours renouvelés : dans la plupart des cas, au bout de quelques années, et faute d'entretien, les puits se gâtent, les écoles s'abîment, les infrastructures sont moins fonctionnelles... Il faut sans cesse renouveler les fonds financiers pour leur entretien, mais le suivi n'est pas efficace, et l'implication de la population bénéficiaire trop faible.

La réalisation du projet de réhabilitation de la digue, demandant l'investissement de fonds considérables, a peu à peu fait prendre conscience aux partenaires de la nécessité de mettre en place un comité de gestion et de suivi des infrastructures réalisées, afin d'assurer leur entretien, de responsabiliser les populations, et d'organiser une utilisation respectueuse des équipements.

Il était donc devenu évident, notamment avec la création de la nouvelle commune, qu'il fallait l'aider à se structurer et s'autonomiser, lui donner les moyens humains et financiers nécessaires afin que la commune gère elle-même les services publics dont elle est responsable, notamment les services de l'eau et de l'éducation.

Un extrait du courrier adressé au Maire de la Ville de Limoges en juin 2008, fait le constat des difficultés rencontrées dans le cadre du partenariat, et formule les possibilités d'y remédier :

« Il paraît évident que les équipements construits risquent de se dégrader inéluctablement si aucune mesure de bonne gestion n'est engagée. Aussi, il nous semble nécessaire de formuler plusieurs propositions :

-Effectuer une mission sur place, pour un état des lieux.

-Etudier les conditions de transfert de la propriété de la digue.

-Favoriser la mise en place d'un comité de gestion des ouvrages hydrauliques.

L'objectif est d'accompagner la commune rurale de Pabré vers une gestion autonome des ouvrages, ce qui nécessite qu'elle dispose de ressources financières propres, la formation de personnel sur les aspects techniques et financiers de l'exploitation de la digue... Ces différentes aides pourraient prendre la forme de mise à disposition d'équipements (matériel informatique, raccordement au réseau Internet...), une prise en charge dégressive du personnel communal d'encadrement et enfin, une formation des élus et techniciens. (...)

En tout état de cause, ces actions représenteraient un budget largement inférieur à celui qui avait été consacré à la construction des équipements. »

Le Maire a répondu favorablement à ses propositions, permettant au service des relations internationales de la Ville de s'engager dans ces nouveaux projets.

b) Un projet d'appui institutionnel pour une commune récente :

Dès sa création, les élus de la commune rurale de Pabré avaient sollicité le soutien de la Ville de Limoges pour assurer sa nouvelle mission :

« A la suite de la signature de l'avenant à la convention du 12 mai 2007, les compétences de la préfecture sont transférées à la Mairie. La nouvelle commune rurale de Pabré doit faire face au fonctionnement de ses services (charges d'équipements, de personnel et divers). Aussi doit-elle soutenir le CLJ dans son fonctionnement et la mobilisation des ressources pour le développement. Malheureusement, elle manque de ressources pour faire face aux charges y afférentes. C'est pourquoi nous proposons à la ville de Limoges la gestion commune du secrétariat permanent. »

Lettre du maire de Pabré, Anatole Désiré Doamba, le 26 août 2007.

La commune de Pabré avait également rédigé un projet de gestion mutualisé de l'eau, proposant la création, avec le soutien financier de la Ville de Limoges, d'un comité de gestion des équipements hydrauliques. La Ville n'avait pas donné suite à ce projet, souhaitant revoir à la baisse la contribution financière de la Ville prévue par le projet, et désirant ainsi trouver un équilibre pour une meilleure responsabilisation de la commune de Pabré.

Avec l'accord du directeur général des services et du Maire, le service des Relations Internationales de la Ville de Limoges a donc remis à jour ces différents projets rédigés par la commune de Pabré, et pris contact avec le Maire, le conseil municipal de Pabré et le comité local de jumelage pour évaluer avec eux les besoins de la commune.

La commune rurale de Pabré a ainsi formulé un certain nombre de besoins, sollicitant le soutien de la Ville de Limoges.

Un extrait du courrier adressé à la Ville de Limoges par le secrétaire permanent du comité local de jumelage de Pabré (CLJP), le 7 juillet 2008, nous montre quels peuvent être les besoins précis et concrets d'une commune nouvellement constituée :

« Les institutions nouvellement installées ont besoin d'organisation et d'informations pour mener avec succès les missions qui leur sont assignées :

*Le **CLJP** est une association au service de la mairie. (...) Nous avons fait et soumis à votre appréciation une proposition de financement conjoint (ville de Limoges-Mairie de Pabré) des charges de fonctionnement du secrétariat permanent du CLJP. Le secrétaire permanent est payé par le CLJP. La mairie s'occupe du siège, du téléphone et de l'électricité. (...)*

Le CLJP, selon les lois du Burkina Faso est un service rattaché à la mairie. Le bureau mis par la mairie à disposition du CLJP est insuffisant. A cet effet, le CLJP recherche le financement pour la construction de ses propres locaux au sein de la mairie de Pabré. Le projet peut consister en une extension de la mairie afin de disposer d'au moins trois bureaux ; le plan et un devis sont disponible en PJ.

*Par ailleurs, le **Comité local de suivi** a pour mission de suivre l'entretien des réalisations et faire remonter des projets au niveau des villages. Un certain nombre de préoccupations avaient été soulevées, notamment la mise en place d'un comité de gestion mutuelle des forages, et la réparation des forages endommagés. L'avant projet de gestion mutualisée de l'eau soumis en 2007 à la Ville de Limoges pourrait être actualisé afin de trouver un accord pour son financement.*

A titre informatif, un plan communal de développement en eau, hygiène et assainissement a été élaboré pour la commune. Il reste à être adopté par le conseil municipal.

*Il est prévu dans les textes de la mairie la création d'un **service Hydraulique**. Mais il n'est pas encore fonctionnel en ce moment pour les raisons qui suivent :*

-la création du service suppose l'existence du comité de gestion mutuelle des forages.

-le manque de personnel qualifié ; la mairie a proposé le recrutement d'un responsable et sa formation à Limoges pour la gestion de ce service.

*La mairie n'a pas encore accès au **réseau Internet**, le projet de connexion est freiné par les moyens financiers limités de la Commune, et le manque de matériel informatique.*

Enfin, la commune rurale de Pabré pour mieux planifier ses actions et faciliter les interventions des partenaires au développement, a choisi de se doter d'un plan de développement communal. Le document est en cours d'élaboration et vous sera soumis dès son adoption par le conseil municipal. »

Ce courrier servira de base aux partenaires pour définir les futurs projets de coopération. Il soulève un certain nombre de problèmes qui limitent la capacité de la commune à assumer sa mission de service public : manque de moyens financiers, besoin de former ses agents techniques, demande de soutien pour la création des services municipaux, nécessité d'un raccordement au réseau Internet, etc.

Ainsi, face à ce constat, et suite à la mission de terrain d'une délégation de la Ville, prévue en novembre 2008, les projets à venir dans le cadre du partenariat Limoges-Pabré seront des projets d'appui institutionnel, pour contribuer au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune partenaire.

Troisième partie

Partie 3 : Une pratique à généraliser

Si les institutions du Nord et du Sud considèrent l'appui institutionnel comme une priorité de la coopération décentralisée, étant données les évolutions institutionnelles récentes au Burkina Faso, et si de plus en plus de communes s'investissent dans ce type de projet, ce n'est pas encore une règle établie et systématique dans les pratiques de partenariat.

Cette troisième et dernière partie est l'occasion d'expliquer pourquoi cette pratique peut et doit être généralisée et quels en sont les avantages. Mais ce « plaidoyer » pour l'appui institutionnel reste conscient des limites qui persistent à sa généralisation. Il propose donc un certain nombre de recommandations.

1) Les avantages de l'appui institutionnel :

a) Ce que les collectivités françaises savent le mieux faire :

Les collectivités françaises ont une véritable expertise en matière de développement local à faire valoir à l'international, notamment dans la mise en œuvre d'une démarche de mobilisation de l'ensemble des acteurs et de soutien aux initiatives locales, mais aussi de structuration des collectivités partenaires.

- Une légitimité incontestable :

Dans la loi de 1992, aucune mission particulière n'est assignée à la coopération décentralisée. Si elle accorde une légitimité juridique à l'action extérieure des collectivités territoriales, ces dernières vont continuer à chercher à légitimer leur place entre deux types d'acteurs antérieurs : l'Etat et les ONG.

Avec le contexte de décentralisation et l'apparition de nouveaux concepts de développement comme la gouvernance locale ou la société civile, les postures de ces acteurs ont évolué. L'Etat français cherche à sortir d'une relation bilatérale exclusive et considère les collectivités locales comme des acteurs capables d'apporter une expertise de proximité : *« jusqu'alors, on avait généralement considéré que la coopération institutionnelle reposait essentiellement sur des relations suivies entre administrations d'Etat (...) mais cette approche atteint ses limites et mérite d'être relayée par une mobilisation de savoir-faire locaux. Et cela fait appel à des compétences que l'on trouvera plus naturellement chez les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux. »*²³

Les collectivités françaises disposent d'une grande expérience en matière d'organisation et de gestion des services publics. Elles peuvent donc aujourd'hui mettre en place, au Burkina Faso, des partenariats avec des homologues qui disposent, le plus souvent, de moyens et de compétences limités pour garantir leur mission de service public. Dans ce contexte, l'implication d'une collectivité française, en tant que partenaire au développement privilégié d'une collectivité burkinabé, trouve toute sa légitimité. Il est ainsi possible de fonder un partenariat de collaboration et d'échange entre deux entités administratives comparables, dont les préoccupations peuvent être similaires.

²³ DAECL, Les collectivités territoriales, partenaires de la coopération institutionnelle, Paris, 1999.

Par ailleurs, en s'inscrivant dans une perspective d'appui à la décentralisation et de structuration des communes, les collectivités territoriales aident leurs partenaires à réintroduire l'action publique dans le développement à partir des problèmes concrets que les sociétés ont à résoudre, et en cela redonnent à l'action publique une dimension aujourd'hui contestée.

Dès lors, cette recherche de légitimité tend à conduire les collectivités à développer autour de la coopération décentralisée un discours centré notamment sur l'appui institutionnel, leur principal savoir-faire en matière de développement.

- Une forte expérience de gouvernance locale et de maîtrise d'ouvrage publique :

Les collectivités françaises, et plus spécifiquement les communes et les organisations intercommunales, disposent d'une forte expérience en matière d'organisation et de gestion des services publics. A travers des actions de coopération dans le domaine des services sociaux de base, les collectivités valorisent toute une palette de compétences et d'expériences auprès des acteurs burkinabè.

Le savoir-faire décentralisé français sur les questions de service public (eau, assainissement, santé, éducation) se décline aujourd'hui autour de :

- La maîtrise des outils et mécanismes de planification urbaine.
- L'organisation de la gestion des services sociaux.
- L'ingénierie technique et l'ingénierie financière.
- L'animation de cadres de concertation entre opérateurs du service et usagers.

Soit autant de compétences qu'elles peuvent désormais partager.

En effet, cette maîtrise d'ouvrage locale et décentralisée trouve aujourd'hui son équivalent au Burkina Faso où la politique de décentralisation en plein essor confère cette nouvelle responsabilité aux collectivités locales. Or, comme on l'a vu, si ces homologues existent à la fois de fait et statutairement, ils ne disposent, dans la plupart des cas, que de ressources et de compétences limitées pour assurer leur mission de service public. Dans ce contexte, l'intervention d'une collectivité française en tant que partenaire au développement privilégié d'une collectivité du Sud trouve toute son utilité : il s'agit de construire un partenariat d'échanges et de collaboration entre deux entités administratives similaires.

Ainsi, et comme l'explique Bernard Husson : « *la coopération décentralisée peut être approchée en retenant trois grands thèmes : dépasser les solidarités fractionnées que mènent les ONG, créer ou appuyer la création d'un espace public chez nos partenaires, notamment dans les pays où se met en place la décentralisation, et enfin, sortir de l'aide par projet au profit d'appuis pour le renforcement institutionnel.* »²⁴

²⁴ Colloque de l'ARRICOD « Quels métiers pour l'action internationale des collectivités ? », 16 novembre 2000.

b) La forme la plus aboutie de la coopération décentralisée

- Un accompagnement plus qu'un assistanat :

Les acteurs français de la coopération décentralisée en France, dans les collectivités locales, se plaignent souvent d'avoir l'impression de faire de l'assistantat, et de représenter uniquement une manne financière, sans contrepartie.

Or, un appui institutionnel bien pensé permet justement de faire en sorte que la composante financière de l'aide ne soit pas le principal canal de coopération, mais qu'au contraire le partenariat repose sur un échange d'expériences, voire d'équipes, pour mieux assurer à terme un développement endogène.

Ce type de coopération permet de favoriser la réciprocité et de sortir d'une logique purement assistantielle.

L'intérêt de l'appui institutionnel est bien de donner tous les moyens possibles à la collectivité partenaire pour qu'elle parvienne à une autonomie complète, et soit capable, elle-même de mettre en œuvre les actions auparavant entreprises par les collectivités du Nord.

Dès lors, ce type d'action est également une réponse efficace à des besoins bien ciblés : les collectivités nouvellement élues ont fait part de leur besoin d'accompagnement en terme de maîtrise d'ouvrage. Les collectivités du Nord ont cette capacité et se proposent de la partager.

- Un impact aussi au Nord :

Les actions de coopération technique méritent d'être développées car outre le fait qu'elles permettent un transfert d'expertise, elles sont la preuve d'une réelle implication des deux collectivités partenaires. C'est également une des rares actions qui a des retombées directes au Nord.

Par exemple, la rencontre et la formation des agents du Sud par ceux du Nord produisent un effet fédérateur au sein de la collectivité. Elles permettent aussi de relativiser les difficultés rencontrées par chacune.

Ainsi, les collectivités du Nord qui s'engagent dans ce type de coopération en tirent de nombreux avantages :

Les élus locaux jugent positivement l'intérêt de mener des actions de coopération. Ils y voient un effet de notoriété et d'image mais ils sont également prêts à mobiliser les compétences de leur collectivité, utiles à la structuration et au renforcement de leur collectivité partenaire.

Ils espèrent même dans certain cas en tirer un « profit » politique original : *« Tout en diffusant leur savoir-faire, les collectivités françaises élargissent leurs horizons dans un monde où l'appartenance à des réseaux internationaux est devenue une exigence » ; « l'encouragement à la participation, prôné dans les pays du Sud est une école pour approfondir le fonctionnement démocratique dans les collectivités du Nord. »*²⁵

A titre d'exemple, un responsable de CUF citait lors d'une réunion²⁶ l'exemple de la petite ville de Roman sur Isère, qui vote une part importante de son budget à l'international, alors que la commune connaît de gros problèmes de chômage. Le Maire a réalisé un sondage, où il

²⁵ B.HUSSON, « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est ». *Traverses* n°7, juillet 2000.

²⁶ Cellule d'animation du groupe-pays Burkina Faso, 2007

s'aperçoit que l'international est vécu par les habitants comme un élément d'identité de la Ville.

Mais si l'appui institutionnel est une action utile et efficace, qui propose de nombreux avantages, il reste un certain nombre de limites que les collectivités doivent prendre en compte.

c) Des limites à surmonter :

Si l'appui institutionnel en particulier et l'action des collectivités locales en général est une démarche qui tend à se professionnaliser, elle reste cependant fragile.

Une rapide évaluation opérée par le MAEE²⁷ souligne, entre autre, un manque de suivi, des actions isolées, une absence de vision à moyen terme, une faiblesse organisationnelle, une réticence au changement, une méconnaissance du contexte...

Les projets d'appui institutionnel peuvent souffrir d'un manque de visibilité. En effet des action de formation des élus locaux, ou la structuration des services publics sont des actions qui s'entreprennent sur le long terme, sans résultat visible immédiat. Cela n'a pas le même « exotisme » que construire un puit ou une école, et il est parfois difficile d'en voir les retombées et leur utilité immédiatement. Ce type d'action est alors d'autant plus difficile à justifier auprès des citoyens, quant à l'utilisation des finances publiques.

De même, l'implication sur le long terme peut être un frein à l'engagement des collectivités du Nord, qui préfèrent parfois monter des projets à échéances connues et rapides, toujours pour justifier plus facilement leurs actions.

L'éducation au développement pour les populations du Nord peut ici s'avérer très utile pour justifier de l'utilité et de la nécessité de ce type de projets.

Une autre limite souvent évoquée par les acteurs du Nord est le renouvellement des interlocuteurs au Sud. Les acteurs des collectivités burkinabè sont, dans ce type de partenariat, des acteurs élus, parfois amenés à se renouveler lors des élections municipales, tous les cinq ans. Cette situation peut faire hésiter les collectivités françaises à s'engager dans des actions de formation et de soutien des partenaires, si ces derniers ne sont pas assurés de rester.

C'est pourquoi, entre autre, les programmes de formation des maires et conseillers municipaux doivent s'accompagner de programmes de formation destinés aux agents techniques des municipalités. Ces derniers ne sont pas soumis aux échéances électorales, et peuvent constituer le lien ou le relais des projets.

Il peut également s'avérer difficile d'évaluer un programme d'appui institutionnel, à l'heure où le paradigme de l'aide exige une mesure précise de l'efficacité des fonds alloués, et une parfaite lisibilité. Dès lors, comment évaluer des actions centrées sur l'appui institutionnel, et à partir de quel type d'évaluation ? Ce modèle de coopération décentralisée est encore relativement récent, et nécessite de se structurer. Le temps et la pratique

²⁷ Bilan 2007 et perspectives 2008 de la coopération décentralisée, SCAC ambassade de France au Burkina Faso.

permettront peu à peu de se professionnaliser et de s'améliorer. Les évaluations seront ainsi plus accessibles.

Ces limites sont autant d'obstacles d'ordre socioculturels, économiques, techniques, qu'il s'agit de surmonter... Les programmes d'appui institutionnel étant encore peu répandus et pratiqués, tout reste à faire... Des études sont actuellement en cours, pour procéder à une capitalisation des pratiques dans ce domaine, évaluer les insuffisances et tenter d'y répondre. C'est le cas par exemple de l'étude réalisée conjointement par Cités Unies France, F3E et PAD Maroc : « étude de capitalisation sur la coopération décentralisée », sur le thème du renforcement de la maîtrise d'ouvrage²⁸.

2) Un axe central mais non exclusif de la coopération décentralisée :

Ce mémoire veut démontrer l'importance de l'appui institutionnel dans les actions de coopération décentralisée franco-burkinabè, en expliquant pourquoi ce type de projet est à la fois utile et nécessaire.

Mais si il constitue un axe central de cette coopération, il n'est pas exclusif. Ce type d'action, pour être totalement efficace et efficient, doit être réalisé en tenant compte notamment du contexte géopolitique, social, économique et culturel dans lequel il s'inscrit.

a) Recommandations :

- Une implication de tous les acteurs

L'ampleur du processus et la multiplication des besoins nécessitent le concours de tous les acteurs du développement, aussi bien français que burkinabè, aussi bien institutionnels que de la société civile. Chacun, à son niveau, à sa manière et selon ses capacités et ses moyens participent à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement au Burkina Faso.

Jusqu'à présent l'engagement des collectivités françaises et l'implication de leurs services techniques ont été limités, les actions étant déléguées à des comités de jumelage ou des associations... Sans se priver de l'engagement des acteurs associatifs qui font la richesse de la coopération décentralisée et lui permet d'être une coopération de territoire à territoire, un équilibre est à trouver pour que les **collectivités françaises** contribuent mieux au renforcement des capacités des collectivités burkinabè, en valorisant la spécificité de la coopération décentralisée qui se veut être une coopération directe entre collectivités locales. Les collectivités françaises doivent donc directement s'investir dans la réalisation des projets.

Par ailleurs, la décentralisation restera une conception de l'esprit si la **population** à laquelle elle s'adresse n'est pas informée, voire formée pour la comprendre, l'accepter, en faire son instrument de développement, et contribuer au quotidien à l'entretenir et à la renforcer. C'est là tout le principe du développement participatif.

Un programme de communication sociale sur la décentralisation a été démarré à l'initiative de l'Etat burkinabè et des différents partenaires, afin d'informer la population de la nécessité et des avantages de la coopération décentralisée. Ce programme prévoit entre autre des

²⁸ Cette étude, en cours de réalisation, n'en est qu'à la première phase. C'est pourquoi les résultats ne sont pas encore rendus publics.

conférences dans les 350 départements à l'attention des populations, et une série de spots télé et radio destinés au grand public. L'implication de la population est en effet primordiale pour la réussite générale des différents programmes de la coopération.

La **collectivité étrangère**, enfin, ne doit pas seulement être associée à l'identification des besoins, à la définition des objectifs et de la stratégie ; mais également lors de toute la réalisation du programme d'actions. Elle doit être capable de mobiliser sur place les différents acteurs du territoire. Elle est en quelque sorte à la fois bénéficiaire du projet, mais aussi opérateur de sa mise en œuvre.

Ceci passe notamment par une gestion financière où la collectivité étrangère a toute sa place. Il est particulièrement important que la collectivité participe activement au financement du projet, que ce soit par une mise de fonds ou par des apports en nature (mise à disposition des locaux, des ressources humaines locales).

- Une coordination des différentes actions, à différents niveaux

La coopération décentralisée, pour être constructive, doit s'imposer des règles et prendre en compte les situations réelles dans lesquelles elle est mise en œuvre. D'où la nécessité d'harmoniser et de coordonner les interventions des différents partenaires du développement.

Pour être efficaces, les acteurs de la coopération décentralisée doivent notamment savoir travailler en réseau et agir dans le cadre des orientations nationales.

En effet, les collectivités burkinabè ne sont pas des entités autonomes ; elles évoluent dans un environnement institutionnel précis. Il faut donc prendre en compte les politiques publiques nationales dans la définition des objectifs de partenariat.

Les premières études de capitalisation à ce sujet ont ainsi émis quelques réserves : les pratiques actuelles de formation engagées par les collectivités du Nord conduisent à un fractionnement des formations sans permettre au pays concerné de mener une politique globale. Pour que ces formations directement réalisées par les collectivités du Nord soient un complément de celles mises en place au niveau national, et non un substitue comme ça peut souvent être le cas, une articulation entre les deux est nécessaire.

Pour cela, la coopération décentralisée peut par exemple contribuer à mettre en place ou renforcer des structures nationales de formation des personnels territoriaux, même si cette action relève principalement de la coopération interétatique. Mais les collectivités partenaires du Nord peuvent aussi soutenir les formations réalisées par les structures nationales, notamment par des formations complémentaires ou plus spécialisées, selon les besoins exprimés par la collectivité du Sud.

- Une prise en compte de l'environnement politique, économique et culturel

La coopération décentralisée et les pratiques d'appui institutionnel ne doivent pas être le vecteur d'un transfert de son propre modèle d'organisation. La greffe du modèle ne prendrait pas, les contextes étant bien différents.

Les collectivités du Nord doivent donc dépasser des relations trop exclusives avec les responsables de leur collectivité partenaire, entre autre pour éviter de servir des intérêts : les

collectivités locales du Sud ne sont pas des entités autonomes, c'est pourquoi il faut s'interroger sur la manière de travailler avec le tissu social et politique local.

En effet, les sociétés du Sud ont leur structuration, leur organisation, composées des pouvoirs traditionnels, des autorités religieuses, des associations professionnelles, des partis politiques, des comités villageois... Elle sont donc la résultante de ces rapports de pouvoir, complexes et changeants, et dont il faut avoir conscience et connaissance.

Afin d'éviter d'aboutir à un transfert de « technologies industrielles », les collectivités françaises ont à faire un effort de compréhension des contextes politiques, sociaux, culturels, historiques, économiques dans lesquels elles apportent leur appui. Ces contextes sont bien différents de celui dans lequel elles exercent leur mandat et doivent être correctement appréhendés pour que le dialogue entre partenaire puisse se nouer. C'est à cette condition que leur savoir-faire s'insérera dans des solutions voulues par leur partenaire et non plus ou moins imposées par elles.

- Un programme d'appui institutionnel qui s'accompagne d'autres projets.

Enfin, l'appui institutionnel ne doit pas être l'unique moteur de la coopération décentralisée. Les projets qui visent le renforcement des collectivités burkinabè doivent, au début du moins, s'accompagner des projets dits « classiques » du développement, comme la construction d'infrastructures sociales, ou le développement d'activités économiques.

Le transfert de compétences et la structuration d'une collectivité locale prend du temps, et doit s'inscrire sur le long terme. La collectivité ne pourra être totalement autonome immédiatement, notamment sur le plan financier. C'est pourquoi il est important de continuer à répondre aux besoins de base de la population, tout en accompagnant la structure partenaire, jusqu'à ce que celle-ci soit capable d'assumer seule ce rôle.

b) Et après ? L'approche « intérêt mutuel »

Il peut être légitime de se demander quel sera l'avenir de la coopération décentralisée franco-burkinabè, quand les collectivités partenaires seront suffisamment structurées et autonomes pour assumer seule leur mission de service public. Quel sera le rôle des collectivités françaises, lorsque leurs partenaires burkinabè seront capables d'assurer la construction d'une école, de gérer un service hydraulique pour subvenir aux besoins en eau potable de ses citoyens, d'organiser le traitement des déchets ou encore d'organiser les transports publics ?

Si l'appui institutionnel constitue, dans le contexte actuel et le cas présent, la priorité de la coopération décentralisée, en tant qu'action la plus aboutie, elle n'en est pas pour autant l'aboutissement de la coopération.

Présentée dans la première partie de cette étude, la typologie des pratiques élaborée par Bernard Husson est constituée d'une quatrième approche : l'approche intérêt mutuel.

Il s'agit, après l'origine (approche humanitaire), la consolidation (approche développement) et la professionnalisation (approche institutionnelle), de la phase d'implication politique. La coopération décentralisée devient ainsi un véritable outil de politique locale au Nord et au Sud, pour le renforcement et la légitimation de l'espace public.

Dans le cadre de l'approche « intérêt mutuel », les collectivités partenaires procèdent à une analyse des enjeux du Nord et de ceux du Sud pour conclure à une analyse partagée des enjeux.

Il peut s'agir par exemple d'enjeux concernant des échanges économiques, d'une ouverture des citoyens à l'internationale, de la sauvegarde du patrimoine local, de la gestion des transports urbains...

Une fois cernés, chaque territoire définit des attentes en fonction de sa problématique, et s'accorde pour travailler ensemble sur ces enjeux communs.

Mais cette approche n'est envisageable qu'à condition que les deux collectivités partenaires aient un niveau de développement relativement homogène, et que la collectivité du Sud soit un minimum structurée. Ce type d'approche, encore très peu pratiquée, a déjà fait ses preuves dans des partenariats de longue date comme celui entre la ville de Paris et la ville d'Hanoï au Vietnam, par exemple.

Conclusion

L'appui institutionnel : une priorité de la coopération décentralisée franco-burkinabè ?

Au regard du bouleversement du contexte institutionnel en œuvre au Burkina Faso, la coopération franco-burkinabè s'est adaptée et les pratiques de partenariat ont évolué. Le processus de décentralisation et la communalisation intégrale du territoire burkinabè fait émerger de nouveaux acteurs, de nouveaux enjeux, et de nouveaux besoins, auxquels doivent pouvoir répondre les partenaires français.

Dans un souci d'adaptation au contexte local, et face aux besoins infinis des nouvelles collectivités territoriales burkinabè, les partenaires du Nord sont appelés à jouer un rôle dans le renforcement institutionnel de ces communes, et se tournent peu à peu vers des projets d'appui institutionnel.

Si en terme quantitatif, l'appui institutionnel n'est pas encore une pratique majoritaire des actions de coopération décentralisée franco-burkinabè, cette pratique est clairement devenue une priorité aux yeux de tous, et doit tendre à se généraliser. Les limites sont maintenant ciblées et les faiblesses recensées, mais les avantages sont nombreux.

Bénéficiant d'une grande expérience dans la gestion des services publics, les collectivités françaises, à l'instar des ONG classique de développement, sont les mieux placées et donc les acteurs privilégiés pour accompagner les collectivités nouvellement élues à se structurer.

L'appui institutionnel est une nécessité pour le développement du Burkina Faso, ce qui en fait une priorité de la coopération décentralisée.

Bibliographie

Ouvrages :

A. ALLIES, dir., *Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée*, Paris, Observatoires des politiques publiques de l'Europe du Sud, 2001, 61 p.

M. SEMBENE, *Regards sur la coopération décentralisée franco-burkinabé, pour une nouvelle dynamique partenariale*, Paris, CUF coll. Réflexion, 2003, pp 15-23.

Articles

B. HUSSON, La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, *Traverses* n° 7, 17 pages, juillet 2000, p.9

Littérature grise :

CNCD, *Discours prononcé par Alain Joyandet*, Paris, le 30 juin 2008.

CUF, *La lettre de la coopération décentralisée*, numéros de avril, mai, juin et juillet 2008.

CUF : *Notes préalables à la Journée de la coopération décentralisée : L'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée*, Paris, décembre 2006.

CUF, *Décentralisation et coopération décentralisée au Burkina Faso*, M. SEMBENE, Paris, 2008

CUF, *Compte-rendu de la réunion groupe-pays Burkina Faso*, Paris, 13 juin 2008.

DAECL, *Rapport annuel*, Antoine Joly, Paris 2007.

DAECL, *Les collectivités territoriales, partenaires de la coopération institutionnelle*, Paris, Conférence des ambassadeurs, 1999.

MAEE, *Panorama général de la coopération franco-burkinabè*, Paris, 2008.

MATD, *Etat des lieux de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale*, Bobo-Dialouso, juin 2002

MATD, *Synthèse des assises de la coopération décentralisée franco-burkinabè*, Ouagadougou, 2002

MATD, *Synthèse des assises de la coopération décentralisée franco-burkinabè, engagements et recommandations*, Ouagadougou, décembre 2007

MCD, *Etude de faisabilité d'un programme d'appui au développement territorial dans les régions du Centre et des Hauts-Bassins*, Ouagadougou, octobre 2004.

MCD, *Rapport de l'assemblée générale : évolution de la décentralisation au Burkina Faso : la décentralisation intégrale*, Ouagadougou, le 6 décembre 2005

MCD, *Collectivités territoriales et société civile dans la coopération décentralisée : des liens à repenser pour mieux accompagner le développement territorial ?*, M. SEMBENE, Ouagadougou, 2006

SCAC, Ambassade de France au Burkina Faso, *Bilan 2007 et perspectives 2008 de la coopération décentralisée*, Ouagadougou, mai 2008

SCAC, Ambassade de France au Burkina Faso, *Synthèse sur la coopération décentralisée franco-burkinabè*, Germain Labonne (chargé de mission), Ouagadougou, juillet 2008.

Sites Internet :

Ambassade de France au Burkina Faso : www.ambafrance-bf.org

AMBF (Association des maires du Burkina Faso) : www.ambf.bf

ARRICOD (Association des Responsables des Relations Internationales et de Coopération Décentralisée) : <http://arricod.free.fr>

CNCD (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée) www.diplomatie.gouv.fr/cncd

Agence COOPDEC CONSEIL : www.coopdec.org

CUF (Cités Unies de France) : www.cites-unies-france.org

Délégation de la Commission Européenne au Burkina Faso : www.delbfa.ec.europa.eu

MAEE (Ministère français des affaires étrangères et européennes) : www.diplomatie.gouv.fr

MATD (Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation) au Burkina Faso www.matd.gov.bf

MCD (Maison de la Coopération Décentralisée) au Burkina Faso : www.mcdburkina.bf

NB : une multitude de documents internes à la Mairie de Limoges ont été consultés lors du stage : notes, avis, rapports d'activités des partenariats, compte-rendu des réunions, archives, etc.

Annexes

Sommaire :

Annexe 1 :

Carte du Burkina Faso, *Coopération décentralisée et autres actions extérieures entre le Burkina Faso et la France*, MAEE, novembre 2007.

Annexe 2 :

Carte de la France, *Coopération décentralisée et autres actions extérieures entre la France et le Burkina Faso*, MAEE, novembre 2007.

Annexe 3 :

Programme de la Journée de la Coopération Décentralisée : *L'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée*, CUF, mardi 12 décembre 2006.

Annexe 4 :

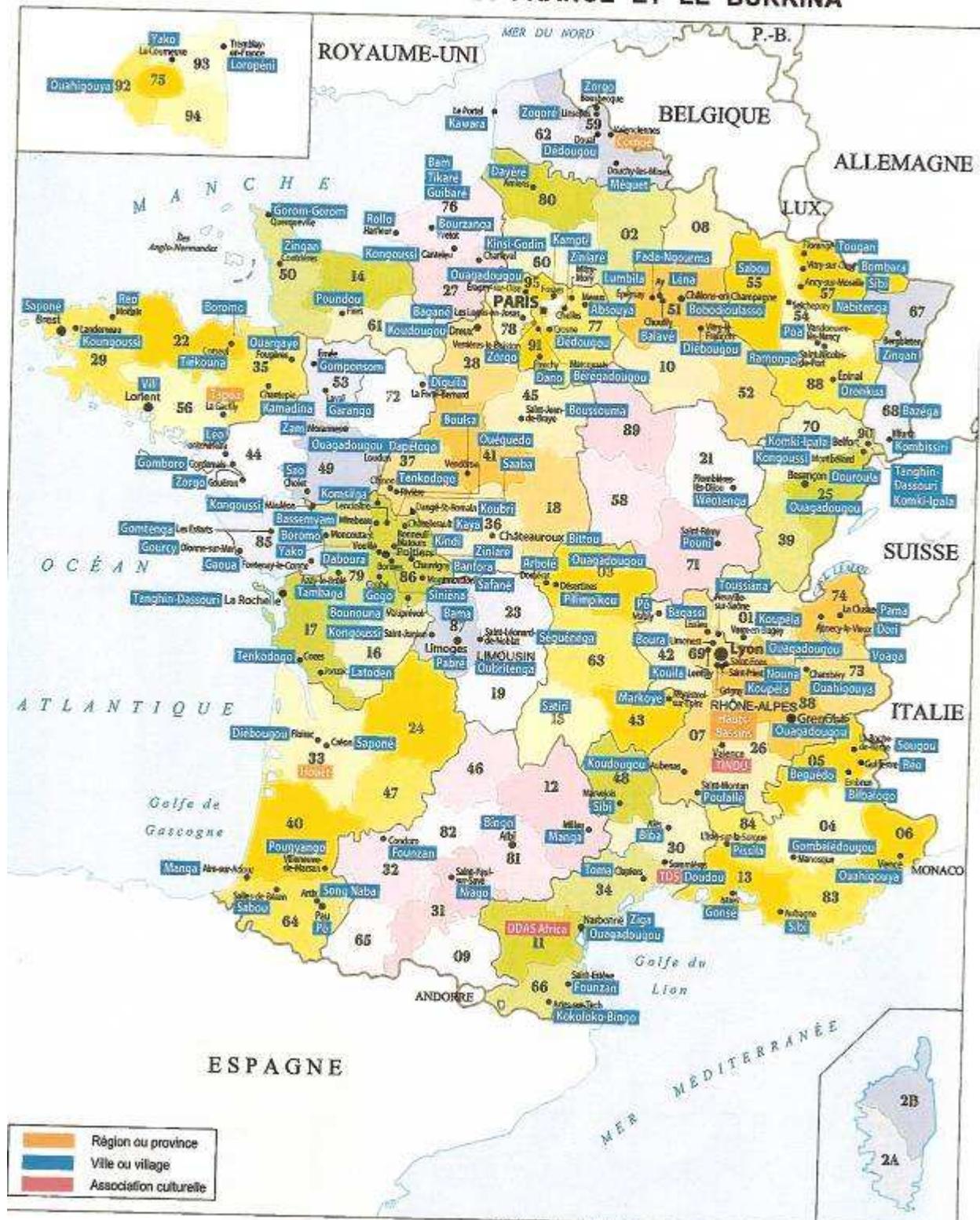
Entretien téléphonique avec Mamadou Sembene, directeur de la MCD, juillet 2008.

Annexe 5 :

Engagements et recommandations officiels, Assises de la coopération décentralisée franco-burkinabè, MATD, Ouagadougou, décembre 2007.

Annexe 2 :

COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET AUTRES ACTIONS EXTÉRIEURES ENTRE LA FRANCE ET LE BURKINA



Division géographique de la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères et européennes © 30 novembre 2007

Annexe 3 :

Les Journées de la coopération décentralisée : L'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée Cités Unies France, mardi 12 décembre 2006

Matin

Propos introductifs : les enjeux de l'appui institutionnel

- Bertrand GALLET, *Cités Unies France* : une pratique des collectivités aux contours et contenus multiples
- Denis PELBOIS, *Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales* : les raisons pour lesquelles l'appui institutionnel figure parmi les chantiers de travail de la CNCDD et apparaît de façon récurrente dans les appels à projets (pour cofinancements) du MAE
- CUF : définition brève

I) L'appui institutionnel selon les collectivités

Propos introductifs : Compte-rendu de l'enquête menée par Cités Unies France auprès des collectivités territoriales sur la notion d'appui institutionnel : leurs pratiques actuelles, leurs attentes concernant cette journée...

a) Analyse de cas :

- *Points de vue du Nord...*
- *Points de vue du Sud...*
- *Débat*

b) Vers une définition de l'appui institutionnel pour les collectivités locales

c) Définition (théorique et pratique) et enjeu de l'appui institutionnel pour les collectivités locales, selon la DGCID

Après-midi :

Propos introductifs : l'appui institutionnel selon Cités Unies France

II) Le rôle des acteurs de la coopération internationale en matière d'appui institutionnel : quelle complémentarité avec la coopération décentralisée ?

- l'AFD
- la Banque mondiale
- l'Union Européenne...

III) Les co-financements du MAE sur l'appui institutionnel

- Monter un dossier de cofinancement sur l'appui institutionnel

Annexe 4 :

Entretien Mamadou SEMBENE, Directeur de la Maison de la Coopération Décentralisée au Burkina Faso (Entretien téléphonique, le 10 juillet 2008)

Existe-t-il une base de donnée recensant tous les partenariats franco-burkinabè dans le domaine de l'appui institutionnel ?

Non pas encore. Cette base de données, commandée par le MATD, est en cours de constitution, mais les délais de réponses étant très long, elle ne sera pas prête avant la fin de l'année.

A combien estimez-vous le nombre de collectivités burkinabè qui bénéficient de projets d'appui institutionnel ?

Il est difficile d'en faire une évaluation, il s'agit d'une démarche toute récente. S'il y avait bien, avant, quelques démarches spontanées de collectivités du Nord, qui assuraient un apport matériel pour les communes, ce n'est pas encore une règle établie dans le cadre des partenariats. Ça l'est plus depuis que le ministère français insiste sur le fait que c'est une priorité pour obtenir un cofinancement (c'est un critère dans les appels d'offre). Il s'agit d'aider les jeunes communes à fonctionner et à assumer leur rôle de base.

Justement, d'où vient cette orientation vers l'appui institutionnel selon vous ? Est ce le résultat d'une décision ? Une motivation du Nord ou bien plutôt du Sud ?

L'appui institutionnel est le résultat du processus de décentralisation en cours au Burkina. C'est un effet conjugué d'une demande des collectivités ici et du MATD qui en fait aussi une priorité. La décision s'imposait alors que la coopération décentralisée soit en mesure de répondre aux enjeux nouveaux du terrain, qu'elle s'adapte. Mais ce n'est pas encore une règle systématique.

A quand datez-vous les débuts de l'AI ?

C'est une démarche relativement récente, qui a vraiment émergé à la fin de la première mandature du processus de décentralisation... Mais il n'y a pas de début précis.

Quelle définition concrète donneriez-vous à l'AI ?

L'AI présente plusieurs facettes :

- un appui direct aux municipalités, par le recrutement des nouveaux postes. Il s'agit là clairement d'un renforcement en ressources humaines.
- un appui à l'équipement, en informatique, en mobilier...
- une aide à la structuration des différents services de la mairie, comme l'Etat civil, les services techniques...
- une formation des élus et des techniciens, formation initiale (alphabétisation) et continue (professionnalisation). Il s'agit de renforcer les capacités des élus à exercer leur mission.
- un appui budgétaire.

Plus globalement, l'objectif de l'AI est d'aider une institution locale à se structurer, à fonctionner, et à prendre en charge les préoccupations de base, assurer un service public et son rôle de maître d'ouvrage du développement.

Est-ce qu'il y aurait selon vous des limites à l'appui institutionnel ?

Il y a toujours des limites à toutes les démarches. Mais je pense qu'il s'agit surtout de bien penser. De faire un effort d'identification des besoins des partenaires et de leurs capacités. Il ne s'agit pas de leur fournir un service démesuré d'état civil par exemple, si la commune n'a pas les moyens de l'assumer. Il faut également une responsabilisation effective des partenaires, afin qu'ils sachent assurer la maintenance et l'entretien des réalisations. Il faut donc une adaptation aux besoins et aux capacités.

L'AI est-il devenu une priorité de la coopération décentralisée selon-vous ?

Oui clairement, l'AI est une priorité clairement affichée par l'Etat burkinabè, mais aussi par l'Etat français. C'est une réalité. Même si ce n'est pas encore une pratique majoritaire. Mais il y a encore, je pense, des collectivités au Nord qui agissent surtout par opportunité, pour avoir des fonds. Ce n'est pas une action très réfléchie.

Quel est le rôle de l'Etat dans tout ça ?

L'Etat burkinabè agit beaucoup (formation des maires, dotation de fonds..), mais il est vrai que la coopération décentralisée reste un des leviers majeurs du développement. Et il existe des exemples concrets d'appui institutionnels qui ont fonctionné.

Existe-t-il des exemples d'appui Sud/Sud ?

Il en existe, mais ce n'est pas encore très répandu. Il y a certaines grosses agglomérations, déjà bien développées, qui aident des petites communes rurales aux alentours. Mais ça reste rare. On est encore surtout dans un partenariat nord/sud

Est-ce que vous auriez un contact d'une mairie burkinabè, avec une connexion Internet, qui bénéficie d'un programme d'AI et à qui je pourrais m'adresser sur ce sujet ?

De but en blanc comme ça je ne vois pas. Le plus simple serait peut être de contacter la mairie de Chambéry, en partenariat avec la commune d'Ouahigouya. Vous pouvez joindre Marie-Hélène Mennessier, elle est en charge du service des relations internationales de la ville.

Très bien, merci beaucoup.

Annexe 5 :

**RECOMMANDATIONS ET ENGAGEMENTS
DES ASSISES
Ouagadougou, décembre 2007**

RECOMMANDATIONS SUR L'APPUI INSTITUTIONNEL

Nous participants, autorités territoriales et organisations de la société civile, du Burkina Faso et de France, réunis à Ouagadougou, dans le cadre des assises de la coopération décentralisée franco-burkinabè les 6 et 7 décembre 2007 :

Considérant l'adoption par le gouvernement du Burkina Faso du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) comme référentiel national en matière de lutte contre la pauvreté au Burkina, et dont l'axe 4 est à la base de l'élaboration de la politique nationale de bonne gouvernance à l'horizon 2015 ;

Considérant l'adoption du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD), comme référentiel unique pour l'intervention des acteurs dans le processus d'accompagnement des collectivités territoriales : décideurs politiques et administratifs nationaux, élus, organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers, partenaires de la coopération décentralisée, population et acteurs divers ;

Considérant que le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) au Burkina Faso, promulguée en avril 2005, a libéré le processus et a permis la mise en place de structures administratives et politiques proches du citoyen dans l'ensemble du pays, soit 302 communes rurales, 47 communes urbaines, 02 communes à statut particulier et 13 collectivités territoriales régionales ;

Considérant la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République française qui autorise l'action extérieure des collectivités locales, dans la limite de leurs compétences et le respect des engagements internationaux de la France ;

Considérant la loi n°2005-95 du 9 février 2005, relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement ;

Considérant la loi n° 2007-147 du 2 février 2007, complétant la loi n°92-125 du 6 février 1992, et autorisant l'action extérieure des collectivités françaises dans le cadre de conventions ;

Considérant que les élections municipales d'avril et mai 2006, ont permis la mise en place effective de 351 conseils municipaux des communes urbaines et rurales, de 13 conseils régionaux, avec leurs organes élus installés comme maîtres d'ouvrage ;

Considérant l'adoption de la loi sur les ressources et charges des collectivités territoriales qui consacre la mise en place des dotations d'investissement et de fonctionnement que l'Etat va

affecter annuellement au profit des collectivités territoriales pour accompagner le transfert des compétences, et appuyer la mise en œuvre des actions de développement ;

Considérant l'existence de démarches de planification adoptées au niveau national pour l'élaboration des plans communaux et régionaux de développement comme outils de mise en œuvre des politiques de développement des collectivités territoriales ;

Considérant la déclaration de Paris, sur l'efficacité de l'aide au développement, et l'harmonisation des appuis ;

Considérant l'adoption par le Gouvernement du Burkina Faso d'un décret portant approbation des statuts particuliers du Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT), en avril 2007, comme Fonds unique pour le financement des investissements des collectivités territoriales, et la mise en place des organes de fonctionnement de ce fonds de soutien aux activités de développement des collectivités territoriales qui dispose d'un système de péréquation ;

Considérant les liens forts de coopération décentralisée qui unissent les collectivités territoriales burkinabé et françaises et les acteurs de leurs territoires ;

Et pour ces raisons recommandons :

AXES	RECOMMANDATIONS
APPUI INSTITUTIONNEL	1. Procéder à la relecture des textes portant sur la coopération décentralisée pour mieux coller aux évolutions institutionnelles avec la communalisation intégrale et la régionalisation. Cette relecture devra se faire de façon concertée avec les associations de pouvoirs locaux.
	2. Appuyer les collectivités territoriales pour qu'ils puissent organiser la cohérence et la coordination des acteurs et des interventions. Cela passe par la création de cadres de concertation à l'échelle locale.
	3. Réfléchir sur les évaluations des actions de coopération décentralisée à l'échelle des collectivités territoriales du Burkina Faso et de France.
	4. Organiser la contractualisation des relations de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales partenaires aux échelons les plus pertinents.
STRATEGIES DE MOBILISATION DES RESSOURCES	1. Approfondir la réflexion sur les apports de l'Etat, des Collectivités territoriales, et des partenaires de la coopération décentralisée dans la mobilisation des ressources ;
	2. Instruire les services déconcentrés de l'Etat pour qu'ils puissent donner un appui plus conséquent aux collectivités territoriales dans la sensibilisation des populations sur les impôts et taxes ;
	3. Renforcer le nombre d'agents des impôts dans les communes pour la mobilisation des ressources
	4. Utiliser le canal des budgets locaux pour la mobilisation des ressources qui contribuent au financement des collectivités territoriales, à l'image du budget national qui est le seul canal de mobilisation des ressources extérieures ;

	5. Demander à l'Etat Burkinabé l'élargissement des ressources des collectivités locales, notamment par le transfert d'une partie de la TVA, accompagné par le transfert de la maîtrise d'ouvrage de certains domaines d'actions aux régions.
	6. Maintenir et renforcer la contribution directe sous forme de subventions d'équipement et de fonctionnement.
	7. Prendre en compte et mieux structurer la mobilisation des ressources par les compatriotes de la diaspora.
	8. Privilégier, dans la mesure du possible, les actions de coopération décentralisée qui favorisent la création de ressources locales.

Fait à Ouagadougou le 7 décembre 2007

Les participants

ENGAGEMENTS DES ASSISES

La coopération décentralisée entre les collectivités territoriales burkinabé et françaises s'inscrit dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) définis par les Nations Unies. Elle s'inscrit également dans la logique du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) défini par l'Etat burkinabé.

Elle doit se dérouler dans le respect des lois et des textes réglementaires en vigueur dans chacun des pays.

Les démarches de coopération décentralisée doivent :

S'inscrire dans une logique d'appui institutionnel aux collectivités territoriales burkinabé d'une part, et d'appui au développement économique, social, culturel dans une perspective de développement durable d'autre part.

Être l'occasion de promouvoir et renforcer la connaissance mutuelle des partenaires.

Permettre d'accompagner les collectivités territoriales burkinabé afin qu'elles puissent assumer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage, répondre aux préoccupations quotidiennes de leurs administrés en matière d'équipements, de services et d'emploi et initier sur le long terme une politique globale de développement de leur territoire.

Les démarches de coopération décentralisée doivent aussi permettre de conforter le développement territorial, la démocratie et la gouvernance locale.

Au terme de ces assises les autorités locales, les organisations de la société civile et l'ensemble des partenaires de coopération décentralisée s'engagent à :

1. Encadrer les coopérations décentralisées par des conventions signées par les collectivités territoriales partenaires à un échelon pertinent ;
2. Veiller à la clarification du rôle des différents acteurs et au renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale à travers les actions de coopération décentralisée ;
3. S'appuyer sur les autorités locales comme support institutionnel pouvant assurer la coordination et la cohérence des actions de coopération décentralisée ;
4. Accompagner les collectivités locales burkinabè dans l'élaboration de programmes de développement de leur territoire ;
5. Aider les collectivités territoriales à organiser la mise en cohérence et la coordination des acteurs et des projets sur leur territoire ;
6. Aider les comités de jumelage à jouer un rôle d'animation des actions de coopération décentralisée relevant de la société civile ;
7. Elaborer des stratégies de communication, d'information et de sensibilisation des acteurs pour une meilleure appropriation des démarches de coopération décentralisée par les acteurs et un élargissement de la base de la coopération décentralisée ;
8. Accompagner les besoins de formation des collectivités territoriales et des acteurs de leurs territoires ;
9. Améliorer la concertation et le dialogue ainsi que les échanges entre acteurs burkinabè et français, ceci pour renforcer la cohérence des initiatives ;
10. Améliorer les outils opérationnels des actions de coopération décentralisée et favoriser les évaluations des actions.

Fait à Ouagadougou le 7 décembre 2007

Les participants

Table des matières

Remerciements	p.2
Synthèse	p.5
Plan sommaire	p.7
Liste des figures et des encadrés	p.8
Liste des sigles	p.9
Introduction: intérêt du mémoire, présentation du stage	p.10
Fiche pays	p.13
Première partie :	p.14
La coopération franco-burkinabè ; un partenariat en constante évolution	
1) <u>Une relation ancienne</u>	p.15
a) Présentation générale de la coopération franco-burkinabè	
b) De l'aide container à l'aide institutionnelle, évolution des formes d'action	
c) Les multiples facteurs de cette évolution	
2) <u>La décentralisation au Burkina Faso, un processus récent...</u>	p.21
a) Présentation chronologique de la décentralisation	
b) L'organisation institutionnelle au plan national	
c) En résulte une nouvelle organisation administrative du territoire	
3) <u>Des préoccupations et revendications nouvelles face à un contexte institutionnel en évolution</u>	p.27
a) Un transfert de compétences important, mais pas de ressources humaines	
b) Des responsabilités croissantes mais un transfert de ressources financières insuffisant	
c) Des insuffisances nombreuses et des défis à relever	
Deuxième partie :	
La place et le rôle de l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée franco-burkinabè	p.33
1) <u>Une pratique aux contenus multiples</u>	p.34
a) Définition de l'appui institutionnel	
b) Les domaines d'intervention	
c) Les enjeux de l'appui institutionnel	

2) **Le rôle et le soutien des acteurs de la coopération internationale en matière d'appui institutionnel** p.39

- a) Les institutions du Nord
- b) Les institutions du Sud
- c) Des partenaires qui s'engagent ensemble au renforcement des collectivités burkinabè

3) **L'exemple de la commune rurale de Pabré, partenaire de la Ville de Limoges** p.45

- a) Présentation de la commune et des projets réalisés dans le cadre du partenariat
- b) Un projet d'appui institutionnel pour une commune récente

Troisième partie : Une pratique à généraliser p.49

1) **Les avantages de l'appui institutionnel** p.50

- a) Ce que les collectivités françaises savent le mieux faire
- b) La forme la plus aboutie de la coopération décentralisée
- c) Des limites à surmonter

2) **Un axe central mais non exclusif de la coopération décentralisée** p.54

- a) Recommandations
- b) Et après ? L'approche « intérêt mutuel »

Conclusion p.58

Bibliographie p.59

Annexes, sommaire des annexes p.61

Table des matières p.71