

Relations Internationales - Coopération décentralisée - Coopération avec la commune de Douroula (Burkina Faso) - Bilan et perspectives

M. MAIRE, Conseiller Municipal Délégué, Rapporteur : Depuis le vote par le Conseil Municipal, en octobre 2005, des nouvelles orientations de la coopération avec le département de Douroula, le programme prévu a été réalisé. Dans le même temps, le paysage institutionnel s'est considérablement modifié au Burkina Faso. La décentralisation a bouleversé les habitudes et changé la donne de la coopération, tant au Sud qu'au Nord.

Un an après ce vote, il importe donc de faire le bilan des actions entreprises au cours des mois passés pour en évaluer les réussites et les défailances. Il faut aussi étudier les conséquences du changement intervenu depuis l'entrée en vigueur de la «communalisation intégrale».

Cette analyse critique permet de poursuivre le programme de coopération sur des bases solides et de fortifier ce partenariat équilibré que la Ville de Besançon s'attache à construire depuis quelques années.

1. État des lieux

1.1 - L'évolution du partenariat avec Neuchâtel (Suisse)

La Ville de Neuchâtel, jumelée avec Besançon, soutient depuis plusieurs années la coopération de Besançon avec Douroula en versant une subvention annuelle (12 743 € en 2005). L'identité de point de vue sur le bilan de la coopération et l'accord sur les priorités à mettre en oeuvre ainsi que sur le choix des opérateurs ont amené Besançon et Neuchâtel à donner une nouvelle dynamique au travail fait en commun et à intensifier la nature de leur relation.

Une convention cadre, votée au Conseil Municipal du 9 mars 2006, a entériné cette volonté commune et consacré le rôle de Neuchâtel comme partenaire et codécideur du programme de coopération dont les axes majeurs sont :

- la création d'activités génératrices de revenus,
- l'appui à la décentralisation,
- l'alphabétisation.

1.2 - Les activités génératrices de revenus

L'opérateur retenu pour travailler sur ce programme est le Centre Écologique Albert Schweitzer (CEAS), en raison de sa connaissance du terrain (l'antenne burkinabè de cette ONG suisse est entièrement gérée par des burkinabè), de la philosophie qui anime ses projets et de la compétence technique des formateurs.

Les formations proposées par le CEAS ont toutes pour but l'acquisition de notions essentielles d'agro-écologie et de transformation des produits avec des techniques simples aisément reproductibles dans les villages sans matériel lourd et onéreux et immédiatement compréhensibles par des stagiaires souvent analphabètes ou peu alphabétisés.

Depuis octobre 2005, plusieurs sessions de formation ont eu lieu, par groupe de trente personnes :

- ♦ Deux stages en agro-transformation :
 - Technique de collecte, traitement des noix et amandes de karité, extraction du beurre de karité, gestion simplifiée d'une unité de production du beurre de karité (13 au 19 novembre 2005),
 - Fabrication de savon et gestion d'une savonnerie artisanale (21 au 26 novembre 2005),

- ♦ Deux stages en agro-écologie
 - Techniques de compostage et de protection naturelle de végétaux (13 au 19 novembre 2005),
 - Techniques de maraîchage (12 au 16 juin 2006).

L'évaluation de ces différents stages souligne la grande motivation et l'assiduité des stagiaires, la plupart demandeurs de formations complémentaires à l'issue de cette première expérience. Le CEAS, très favorable à une poursuite de sa collaboration avec Besançon - Neuchâtel, demande qu'elle évolue vers une meilleure prise en compte, par ses partenaires du Nord, des réalités de terrain. Il souhaite en effet recentrer son action uniquement sur sa mission pédagogique et ne plus avoir à gérer les aspects périphériques de la formation : désignation des stagiaires, organisation matérielle (transports, hébergement, repas...). Il a donc demandé l'intervention d'un référent local chargé de l'ensemble de ces tâches.

1.3 - L'appui à la décentralisation

Les élections municipales qui devaient avoir lieu au Burkina Faso en début d'année 2006 ont été reportées deux fois. Elles ont finalement eu lieu le 23 avril 2006. La période intermédiaire et le flou institutionnel qu'elles ont générés ont rendu difficile fin 2005 / premier semestre 2006 l'intervention des collectivités du Nord qui risquaient d'être instrumentalisées par les différents candidats en présence.

La mission de décembre 2005 s'est effectuée à Ouagadougou et a délibérément décidé de ne pas se rendre à Douroula afin d'éviter toute interprétation partisane de sa présence par les candidats aux élections. Elle avait essentiellement pour but de participer à l'assemblée générale constitutive de la Maison de la Coopération Décentralisée (MCD), association de droit burkinabè interface entre les collectivités burkinabè, les collectivités du Nord et les représentants du Ministère burkinabè de l'administration territoriale et de la décentralisation. La Ville de Besançon est membre du conseil d'administration de la MCD¹.

1.4 - L'alphabétisation

L'État burkinabè ne peut supporter à lui seul les coûts induits par l'alphabétisation d'une population en grande majorité analphabète (entre 75 et 80 %). Les villes de Besançon et Neuchâtel financent les stages d'alphabétisation initiale dans les villages qui ne sont pas couverts par le programme national (7 villages sur les 12 du département de Douroula). Elles ont également financé deux stages d'alphabétisation initiale² spécifique pour les femmes.

1.5 - Le projet Musée

La Ville de Besançon soutient également le projet d'un enseignant chercheur originaire de Douroula conduisant un travail de fouilles archéologiques pour le compte de l'Université de Ouagadougou, en partenariat avec l'Université de Franche-Comté.

2. Le nouveau contexte politique

Du fait de la réforme intervenue au Burkina Faso, les collectivités du Nord (villes de Besançon et de Neuchâtel) ont désormais un partenaire avec **la commune de Douroula** et ce changement est fondamental, pour le Burkina Faso, mais aussi pour l'avenir de la coopération.

¹ (Conseil Municipal du 15 décembre 2005)

2.1 - Résultats des élections et composition du nouveau Conseil municipal

· Les résultats officiels des élections municipales du 23 avril 2006 ont été proclamés le 26 mai. Aux 49 communes existantes (principalement urbaines) s'ajoutent 302 nouvelles communes rurales de plein exercice. Le parti au pouvoir, le CDP du Président Blaise Compaoré, a obtenu au niveau national les deux tiers des sièges et des exécutifs.

· A Douroula, le CDP a obtenu 13 sièges, le PAI (parti d'opposition) en a 11. Lors de la réunion d'élection de l'exécutif, c'est M. M. Yacouba Soaré, 67 ans, commissaire de police à la retraite, qui a été élu Maire par 14 voix contre 10. Vivant à Dédougou, ville principale de la Province du Mouhoun et située à une vingtaine de km de Douroula et n'ayant pas participé aux querelles de pouvoir qui ravagent le département depuis des années, il a apparemment été perçu comme un rassembleur. Le Conseil Municipal compte donc 24 élus, dont 3 femmes.

2.2 - Période de démarrage

· Le Conseil Municipal a été officiellement installé le 24 juin. Il va devoir commencer ses travaux sans aucun moyen, avec pour l'instant le seul soutien du Préfet qui maîtrise les textes de la décentralisation et accompagne l'émergence de ce pouvoir local. La DGCL du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) prévoit d'une part la mise en place de sessions de formation des nouveaux élus (mais manque cruellement de moyens) et d'autre part cherche à affecter dans un premier temps une centaine de fonctionnaires (soit 1/3 des besoins) pour occuper les postes de secrétaires généraux des nouvelles mairies.

· La tâche est énorme. La moitié environ des élus est analphabète, la vie locale est encore régie par les pratiques coutumières et religieuses, et les élus ont tout à prouver à une population très méfiante à leur égard.

· Outre la gestion des affaires courantes, et notamment la préparation du budget qui doit en principe être terminée pour le 30 octobre, le Conseil Municipal doit être en mesure d'élaborer rapidement un plan de développement communal.

2.3. - L'émergence du nouveau pouvoir local : un bouleversement dans le fonctionnement de la coopération

· La question de la place du nouveau Conseil Municipal dans la coopération est centrale et déterminante. En effet, le premier travail du Conseil est d'acquiescer une **légitimité auprès de la population**, et les partenaires du Nord (villes et associations) ont là une lourde responsabilité. C'est bien le Conseil Municipal de Douroula qui doit devenir co-maître d'ouvrage de l'ensemble des projets portés par les villes et par les associations du Nord et qui doit hiérarchiser les priorités. Dès que le plan communal aura été élaboré, les partenaires du Nord pourront faire des propositions de soutien et d'intervention.

Au Nord, pour ce qui concerne le soutien financier apporté par les villes aux associations, ce critère d'acceptation du projet par le Conseil Municipal de Douroula doit devenir un préalable au versement d'une subvention. Le Conseil devra définir ses priorités, mais les partenaires du Nord ne seront pas tenus de les accepter si elles ne leur semblent pas correspondre à des besoins jugés fondamentaux en particulier eu égard aux crédits susceptibles d'être affectés aux opérations envisagées. Il s'agira alors d'une véritable négociation entre partenaires égaux.

² Le programme d'alphabétisation comporte trois niveaux : *alphabétisation initiale* (apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul) ; *formation complémentaire de base* : consolidation des acquis ; *formation technique spécifique* : soutien des connaissances permettant l'amélioration des conditions d'existence.

A moyen terme, il sera bon de préciser par convention le rôle de chacun. L'élaboration du plan communal de développement doit être l'occasion de formaliser la réorientation de la coopération engagée depuis trois ans, par le biais de la signature d'une convention de partenariat pluriannuelle entre les collectivités (Villes de Besançon et Neuchâtel et Commune de Douroula), qui seront seules co-maîtres d'ouvrage de la coopération au développement. La convention devra préciser le rôle et les critères de soutien à chacune des associations du Nord et du Sud qui sont les partenaires habituels.

3. Les perspectives de la coopération

Les axes de la coopération tels qu'ils ont été validés par le Conseil Municipal de Besançon du 26 octobre 2005 restent pertinents, mais il importe maintenant de prendre en compte l'évolution institutionnelle au Burkina Faso et de mettre en place les conditions permettant de maintenir sur le long terme la dynamique enclenchée par les premières expériences de terrain.

3.1 - La nomination du référent local

L'évaluation des actions menées depuis octobre 2005 est très positive, pour les collectivités du Nord comme pour leurs partenaires du Sud. Il est toutefois indispensable d'améliorer leur fonctionnement qui souffre souvent d'une carence en matière d'organisation pratique. Cet avis est partagé par l'ensemble des partenaires du Sud, qui demandent à se recentrer sur leurs tâches (la nomination d'un référent local est le préalable indispensable à la poursuite de la collaboration avec le CEAS sur le programme d'activités génératrices de revenus) et par les collectivités du Nord qui veulent accroître l'efficacité des dispositifs mis en place.

Les différentes réunions de travail organisées lors de la mission effectuée en juin 2006 ont fait ressortir le besoin de confier à un référent local les tâches nécessaires à la mise en oeuvre des actions prévues. La mission, à l'origine limitée au CEAS, est élargie à d'autres secteurs d'activité pour confier à ce référent l'ensemble de la représentation locale de la maîtrise d'ouvrage décidée par les Villes de Besançon et Neuchâtel afin :

- qu'il conseille et appuie les acteurs de Douroula dans l'évaluation de leurs demandes,
 - qu'il valide ces demandes auprès des différents opérateurs mobilisés pour les mettre en oeuvre,
 - qu'il rende compte aux partenaires du Nord des actions menées et qu'il les conseille sur les orientations de leur propre positionnement.
- La proposition intègre donc la coordination des actions suivantes :
- programme d'appui aux activités génératrices de revenus (action ponctuelle 2006 + définition du programme pluriannuel),
 - programme d'appui à la décentralisation : action de sensibilisation de la population, formation des élus douralais,
 - préparation de la campagne d'alphabétisation 2007,
 - interface avec les activités douralaises pour le projet Musée.
- Une mission de prospective a été menée en mai 2006 par Mme Adrienne RAMDE YAMÉOGO qui a également accompagné la mission de juin 2006. Consultante du CIEDEL (Centre International d'Etudes pour le Développement Local) et co-auteur du rapport d'évaluation 2003 qui a permis de relancer la coopération avec le département de Douroula, Mme RAMDE allie connaissance du terrain et maîtrise des enjeux de la coopération. Elle est à l'heure actuelle vice-présidente d'une association d'appui au développement local (association ACACIA) et très impliquée dans la réflexion sur le processus de décentralisation. La proposition technique et financière pour la mission de référent local qu'elle a adressée à Besançon et Neuchâtel nous paraît pertinente et le gage d'un travail de qualité.

3.2 - Les différents projets

3.2.1 - l'appui à la création d'activités génératrices de revenus : le CEAS reste l'opérateur sur ce volet de la coopération. Toutefois, et pour répondre à sa demande, sa mission est recentrée sur les aspects pédagogiques. C'est le référent local qui sera désormais l'interface avec les autorités politiques de Douroula.

Le deuxième semestre 2006 sera mis à profit :

- ♦ pour organiser une deuxième session de formation après celle de juin 2006. Le référent local, sur la base des diagnostics déjà réalisée, proposera et assurera l'organisation de cette session dispensée par le CEAS sur un thème choisi en concertation avec le Conseil Municipal de Douroula,

- ♦ et pour dresser le programme pluriannuel de formation, comportant notamment un volet de formation de formateurs capables d'assurer dans les villages le suivi des stages, de vérifier la bonne utilisation des connaissances acquises et de pallier les difficultés rencontrées.

3.2.2 - le programme d'appui à la décentralisation

Il comporte deux volets :

- ♦ formation des élus : fonctionnement technique d'un Conseil Municipal et apprentissage des enjeux de la coopération décentralisée dans le nouveau contexte institutionnel. Le programme de formation est construit par la MCD en collaboration avec le MATD (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation).

- ♦ sensibilisation de la population au rôle des élus et du Conseil Municipal : le théâtre étant un vecteur privilégié d'information et d'éducation, l'Atelier Théâtre Burkinabè (ATB) assurera la formation de la troupe de théâtre locale de Douroula pour des représentations de pièces de théâtre forum dans les différents villages.

A noter que ce programme d'appui à la décentralisation fait l'objet d'une mutualisation avec le Conseil Général du Territoire de Belfort, Besançon restant pilote de l'opération. Cette mutualisation permet des économies d'échelle et davantage de cohérence dans les programmes mis en oeuvre. Elle permet également de respecter les critères exigés par le SGAR (Secrétariat Général aux Affaires Régionales - Préfecture de Région) pour bénéficier des crédits déconcentrés de coopération décentralisée affectés aux pays d'Afrique. Le projet, d'un coût total de 47 500 € (pour les deux collectivités et valorisation comprise), devrait être subventionné à hauteur de 20 000 € sous réserve qu'il soit retenu par le SGAR. Afin de mettre en oeuvre le programme d'appui à la décentralisation, les maîtres d'ouvrage que sont la Ville de Besançon, la Ville de Neuchâtel et le Conseil Général du Territoire de Belfort font appel au service de l'Association Recherche et Pédagogie (ARP) qui assurera concrètement les actions de formation des élus de Douroula (pour le compte de Besançon et de Neuchâtel) et de Tanghin-Dassouri et Komki Ipala (pour le compte du Territoire de Belfort), à savoir l'apprentissage du fonctionnement d'un conseil municipal et de la maîtrise des enjeux de la coopération décentralisée, ainsi que l'information de la population locale des communes concernées. Le Conseil Général du Territoire de Belfort versera à la Ville de Besançon une subvention de 9 000 € au titre de sa participation à cette action.

Les maîtres d'ouvrage confient au chargé de mission du Conseil Général du Territoire de Belfort la tâche d'assurer sur place la coordination du projet et s'engagent à financer les actions prévues pour la réalisation du programme.

Pour sa part, la Ville de Besançon, pilote du dossier déposé au SGAR, percevra la subvention attendue et sera le correspondant financier de l'ARP pour toutes les opérations budgétaires concernant ce programme d'appui à la décentralisation.

3.2.3 - le programme d'alphabétisation : le soutien financier permet de compléter le programme national d'alphabétisation et de l'étendre à des bénéficiaires qui n'y auraient pas accès. Il est donc prévu de le poursuivre dans les années à venir.

3.2.4 - le projet musée : ce projet doit permettre de doter la commune de Douroula d'outils d'intelligence territoriale (inventaire du patrimoine archéologique, ethno-graphique, culturel, économique...). C'est une chance importante pour la commune qui doit dès que possible s'atteler à la définition de son plan communal de développement. D'autre part, il est nécessaire de capitaliser ce projet auprès du gouvernement et des différentes institutions burkinabè.

4. Conclusion

Les engagements pris dans le rapport au Conseil Municipal le 26 octobre 2005 présentant les nouvelles orientations de la coopération ont été tenus :

- la convention cadre officialisant les nouvelles modalités de partenariat entre Besançon et Neuchâtel a été votée par le Conseil Municipal le 9 mars 2006,

- la phase expérimentale du programme d'appui aux activités génératrices de revenus est terminée ; le CEAS a rempli son contrat et un programme de formation pluriannuel, officialisé par une convention cadre, est en cours d'élaboration,

- le programme d'appui à la décentralisation s'est concrétisé avec l'adhésion à la Maison de la Coopération Décentralisée, votée au Conseil Municipal du 15 décembre 2005 et les contacts pris avec l'Atelier Théâtre Burkinabè pour la poursuite de cette action en direction des élus et de la population.

Avec l'élection, le 23 avril 2006, du Conseil Municipal et d'un Maire à Douroula, les Villes de Besançon et Neuchâtel disposent maintenant d'un interlocuteur incontestable et légitimement désigné. Tout est désormais en place pour commencer la deuxième phase des actions de coopération.

Il est donc proposé au Conseil Municipal :

- de valider les actions prévues pour cette deuxième phase de la coopération avec Douroula
- d'autoriser M. le Maire ou l'Adjoint Délégué à signer une convention avec l'Association ACACIA en vue de désigner Mme Adrienne RAMDE YAMEOGO, référent local ayant pour mission d'assurer l'interface entre les collectivités du Nord et les partenaires du Sud
- de verser à l'Association ACACIA la subvention correspondant à la mission du référent telle qu'elle est définie dans la convention (15 000 €), dépense qui sera imputée au chapitre 65.04/6574.5024 CS 400
- d'autoriser M. le Maire ou l'Adjoint Délégué à signer une convention avec l'Association ARP définissant les obligations de l'Association quant au processus de décentralisation (formation des élus, information de la population)
- d'encaisser, en recettes, le cas échéant, au chapitre 74.04/74718.5024 CS 400 la subvention de 20 000 € sollicitée auprès du SGAR et de réaffecter cette somme, en dépenses au chapitre 65.04/6574.5024 CS 400. Ces crédits seront ouverts par décisions modificatives au budget de l'exercice courant dès réception de la notification attributive
- d'encaisser, en recettes, au chapitre 74.04/74718.5024 CS 400, la somme de 9 000 € versée par le Conseil Général du Territoire de Belfort, correspondant à sa participation au programme d'appui de la décentralisation tel qu'il est défini dans la convention, et de réaffecter cette somme, en dépenses au chapitre 65.04/6574.5024 CS 400.

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission du Budget, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, adopte ces propositions.

Récépissé préfectoral du 26 septembre 2006.